



FOTO: Sebastião Salgado, 1993

TERESA MARIA MANECA LIMA

VÍTIMAS DO QUÊ E DE QUEM? ACESSO AO DIREITO E À JUSTIÇA NO CASO DE ACIDENTE DE TRABALHO MORTAL

Dissertação de Mestrado na área científica de Sociologia, *As Sociedades Nacionais Perante os Processos de Globalização*, orientada pelo Professor Doutor Boaventura de Sousa Santos e apresentada à Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra

2009



• U C •
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

TERESA MARIA MANECA LIMA

VÍTIMAS DO QUÊ E DE QUEM? ACESSO AO DIREITO E À JUSTIÇA
NO CASO DE ACIDENTE DE TRABALHO MORTAL

Dissertação de Mestrado na área científica de Sociologia,
As Sociedades Nacionais Perante os Processos de Globalização,
orientada pelo Professor Doutor Boaventura de Sousa Santos e
apresentada à Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra

2009



UNIVERSIDADE DE COIMBRA

Aos meus pais

É com muita satisfação que aqui expresso o mais profundo agradecimento a todos/as aqueles/as que tornaram a realização deste trabalho possível.

Gostaria antes de mais de agradecer ao Prof. Boaventura de Sousa Santos, orientador desta tese, pelo apoio, incentivo e disponibilidade demonstrada em todas as fases que levaram à concretização deste trabalho.

À Dr.^a Cecília MacDowell Santos pelo apoio e disponibilidade demonstrada ao longo dos dois últimos anos de trabalho conjunto e pelas muitas horas cedidas em prol desta tese.

Ao Prof. António Casimiro Ferreira pela partilha de muitas das discussões e pela paixão pelo tema.

Ao João Paulo pela dedicação e paciência. Sem a sua incondicional compreensão e atenção este trabalho não teria sido conseguido.

Aos meus colegas de trabalho, nomeadamente ao Pedro Araújo e ao Tiago Ribeiro, pelo apoio e escuta dos dilemas teóricos e metodológicos que marcaram este trabalho.

À Marina, à Madalena, à Paula e à Carina pela paciência e compreensão nos momentos em que não estive ou estive menos bem.

Ao meu maninho que, apesar de na Química tais temáticas não serem discutidas, esteve sempre disposto a ouvir com interesse redobrado.

A todos os meus amigos e amigas pelo apoio e incentivo e por acreditarem que seria possível.

Por fim, aos meus pais a quem dedico este trabalho. Sem eles este caminho teria sido mais sinuoso. Foram o seu apoio, carinho, amor e incentivo que me fizeram continuar e acreditar.

RESUMO.....	7
ABSTRACT	8
INTRODUÇÃO.....	9
METODOLOGIA	14

I PARTE

GLOBALIZAÇÃO E RISCO LABORAL: DOIS FENÓMENOS DE “MÃOS DADAS”

CAPÍTULO 1

GLOBALIZAÇÃO E TRANSFORMAÇÕES NO MUNDO DO TRABALHO	18
1. GLOBALIZAÇÃO: PERSPECTIVAS E MUDANÇAS	20
2. TRANSFORMAÇÕES NO MUNDO DO TRABALHO	21
2.1 AS NOVAS FORMAS DE ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO	22
2.2. FLEXIBILIZAÇÃO E PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO	24
2.3. DO PROCESSO DE FLEXIBILIZAÇÃO ÀS CONDIÇÕES DE TRABALHO.....	25
3. TRABALHO E DIGNIDADE: EM QUE CONDIÇÕES?	27

CAPÍTULO 2

DO RISCO SOCIAL AO RISCO PROFISSIONAL.....	29
1. PROBLEMATIZAÇÃO DO RISCO ENQUANTO FENÓMENO SOCIAL.....	29
1.1. EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE RISCO	30
1.2. OS DEBATES TEÓRICOS	32
2. REGULAÇÃO E GESTÃO DO RISCO	33
2.1. REGULAÇÃO JURÍDICA DO RISCO	34
3. OS RISCOS LABORAIS E A SUA REGULAÇÃO.....	35
3.1. O RISCO PROFISSIONAL: ELEMENTO AUSENTE NA TEORIA E PRESENTE NOS NÚMEROS.....	36
3.1.1. RISCO LABORAL: “QUANDO OS NÚMEROS NÃO MENTEM”	37
3.1.2. A REGULAÇÃO DOS RISCOS PROFISSIONAIS	39

II PARTE
ACIDENTES DE TRABALHO: DO LOCAL AO TRIBUNAL

CAPÍTULO 3

DAS CONDIÇÕES DE TRABALHO ÀS CONDIÇÕES DE ACIDENTE	43
1. CONDIÇÕES DE TRABALHO: BREVE ANÁLISE HISTÓRICA	44
1.1. DEBATES EM TORNO DAS CONDIÇÕES DE TRABALHO.....	44
2. CONDIÇÕES DE TRABALHO E SAÚDE DO TRABALHOR	46
2.1. CONDIÇÕES DE TRABALHO: UM BREVE RETRATO	48
2.2. CONDIÇÕES DE TRABALHO E SINISTRALIDADE	51

CAPÍTULO 4

DO ACIDENTE DE TRABALHO À SUA REGULAÇÃO	54
1. DIREITO DO TRABALHO: EVOLUÇÃO E DESAFIOS	55
1.1. ORIGENS, TRANSFORMAÇÕES E DESAFIOS AO DIREITO DO TRABALHO	56
1.1.1. ORIGENS DO DIREITO DO TRABALHO EM PORTUGAL	57
1.1.2. DESENVOLVIMENTO E CRESCIMENTO DO DIREITO DO TRABALHO EM PORTUGAL	58
1.2. CRISE E NOVOS DESAFIOS AO DIREITO DO TRABALHO	59
1.2.1 DESAFIOS AO DIREITO DO TRABALHO	61
2. DIREITO À SEGURANÇA E SAÚDE NO TRABALHO.....	61
2.1. ENQUADRAMENTO LEGAL DA SEGURANÇA E SAÚDE EM PORTUGAL: BREVE EVOLUÇÃO	62
2.2. O QUADRO NORMATIVO DA SEGURANÇA E SAÚDE NO TRABALHO	64
2.2.1. INFLUÊNCIAS DA OIT E DA UE	64
2.2.2. EVOLUÇÃO DA REGULAÇÃO DAS CONDIÇÕES DE TRABALHO EM PORTUGAL	65
2.2.3. O REGIME JURÍDICO ACTUAL DA SEGURANÇA E SAÚDE NO TRABALHO	68
3. ACIDENTE DE TRABALHO: ENQUADRAMENTO LEGAL	70
3.1. DA PARTICIPAÇÃO À ACÇÃO DE ACIDENTE.....	74
3.2. PROCESSO DE ACIDENTE DE TRABALHO: A IMPORTÂNCIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO	75
3.3. PROCESSO DE ACIDENTE DE TRABALHO: OUTROS ACTORES ENVOLVIDOS.....	78

III PARTE

ACESSO AO DIREITO E À JUSTIÇA E O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

CAPÍTULO 5

ACESSO AO DIREITO E À JUSTIÇA: UM DIREITO FUNDAMENTAL	84
1. ACESSO AO DIREITO E À JUSTIÇA: UMA EVOLUÇÃO	85
1.1. OS SISTEMAS DE ACESSO AO DIREITO E À JUSTIÇA	86
1.2. A IMPORTÂNCIA DO SISTEMA DE ACESSO AO DIREITO E À JUSTIÇA	87
2. O ACESSO AO DIREITO E À JUSTIÇA EM PORTUGAL	89
2.1. A EVOLUÇÃO LEGAL DO REGIME DE APOIO JUDICIÁRIO	89
2.1.1 A LEI N.º 7/70, DE 9 DE JUNHO: O DIREITO DE ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA	90
2.1.2. O DECRETO-LEI N.º 387-B/87: ACESSO AO DIREITO PARA TODOS	91
2.1.3. A LEI N.º 46/96: A REPOSIÇÃO DA CONSTITUCIONALIDADE	93
2.1.4. A LEI N.º 30-E/2000: O APARECIMENTO DA SEGURANÇA SOCIAL	94
2.1.5. A LEI N.º 34/2004, DE 29 DE JULHO: A TRANSPOSIÇÃO DA DIRECTIVA EUROPEIA	95
2.1.6. A LEI N.º 47/2007, DE 28 DE AGOSTO: MELHORAR O ACESSO À JUSTIÇA	97

CAPÍTULO 6

ACESSO AO DIREITO E À JUSTIÇA: O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO	102
1. O MINISTÉRIO PÚBLICO EM PORTUGAL: BREVE CARACTERIZAÇÃO	102
2. A ARQUITECTURA LEGAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO	104
2.1. O MINISTÉRIO PÚBLICO NA CONSTITUIÇÃO DE REPÚBLICA PORTUGUESA	104
2.2. O ESTATUTO ORGÂNICO DO MINISTÉRIO PÚBLICO: RETRATO E EVOLUÇÃO	105
2.2.1. A LEI ORGÂNICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE 1978	106
2.2.2. A LEI ORGÂNICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE 1986	107
2.2.3. O ESTATUTO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE 1998	108
3. AS FUNÇÕES DO MINISTÉRIO PÚBLICO	109
4. O MINISTÉRIO PÚBLICO E O ACESSO AO DIREITO E À JUSTIÇA	111

IV PARTE

O ACESSO AO DIREITO E À JUSTIÇA NO CASO DOS ACIDENTES MORTAIS

CAPÍTULO 7

O MINISTÉRIO PÚBLICO E OS PROCESSOS DE ACIDENTE DE TRABALHO: O CASO DE MORTE113

1. AS FUNÇÕES DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA ÁREA LABORAL	113
1.1. O ATENDIMENTO AO PÚBLICO	114
1.2. DA CONCILIAÇÃO AO PATROCÍNIO.....	116
2. O PROCESSO LABORAL E O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO	117
2.1. ANÁLISE DOS PROCESSOS NOS TRIBUNAIS DE TRABALHO	118
2.2. AS ACÇÕES DE ACIDENTE DE TRABALHO E A PARTICIPAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO	119
2.3. CARACTERIZAÇÃO DOS SUJEITOS DA ACÇÃO	123
2.4. A VISÃO DOS MAGISTRADOS.....	124
3. O CASO DE ACIDENTE MORTAL	127

CONCLUSÕES	132
------------------	-----

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	136
---------------------------------	-----

ANEXOS	146
--------------	-----

O trabalho que aqui se apresenta pretende analisar o problema dos acidentes de trabalho mortais, em Portugal, e o papel do Ministério Público no acesso ao direito e à justiça. Trata-se de uma temática importante que combina diversas abordagens teóricas que vão desde a sociologia do trabalho, segurança e saúde laborais, sociologia do direito e direitos do trabalho. Apenas através de uma abordagem holística se compreende o modo como actualmente, num tempo de globalização económica, de desregulação estatal, as políticas públicas e os direitos laborais são redefinidos. Por sua vez, a globalização e a liberalização dos mercados têm trazido para debate a defesa de condições de trabalho decentes e a promoção dos direitos laborais.

Os acidentes de trabalho continuam a registar valores elevados em todo o mundo. Realidade que não se mostra compatível com os princípios do trabalho decente, da qualidade de vida e do trabalho e com o princípio de cidadania laboral. Portugal tem acompanhado as tendências mundiais e europeias, registando uma das mais elevadas taxas de incidência e ocorrência de acidentes de trabalho na União Europeia, de acordo com os últimos dados publicados pela Comissão Europeia. Esta é uma situação social e laboral bastante perturbante, uma vez que os acidentes de trabalho podem ser definidos como um dos indicadores de injustiça social e de negação de direitos: do direito à segurança e saúde no trabalho; do direito de cidadania e do direito ao trabalho. Perante este cenário importa questionar o modo como os Estados, em termos das políticas sociais de regulação dos riscos laborais, asseguram os efectivos direitos de compensação pelos danos sofridos – aos trabalhadores e aos seus familiares.

Sempre que ocorre um acidente de trabalho, o trabalhador inicia um circuito institucional que, por vezes, configura uma limitação dos seus direitos de ser ressarcido pelos danos causados. É neste percurso que o acesso ao direito e à justiça se transforma num direito fundamental. Em Portugal, o Ministério Público exerce neste domínio, através da informação, aconselhamento, patrocínio jurídico e resolução do conflito, um papel bastante importante. Esta sua posição advém do facto de ocupar uma *posição de interface* dentro do sistema oficial de justiça, através da cooperação com outras instituições estatais e não estatais, numa fase prévia à instauração do processo judicial, desempenhando, assim, funções que vão além das suas competências legais.

Deste modo, verifica-se que, em Portugal, *o desempenho dos tribunais de trabalho, na figura do Ministério Público, garante um acesso dos cidadãos ao direito e à justiça, onde o Ministério Público, devido à insuficiente resposta do Estado em assegurar condições de trabalho seguras e saudáveis, assume a defesa da família do trabalhador em caso de acidente mortal.*

This thesis analyses the problem of fatal work-related accidents and the role that Public Prosecutors play, in Portugal, on the access of workers to justice. This is an important issue that is studied combining several theoretical approaches: from labour sociology and safety and health at work to sociology of law, and labour law analyses. To understand the importance in which public policies, labour rights and law are redefined, in a time of global economy, state deregulation and the economic privatization, we need to have a holistic understanding of labour risks. On the other hand, the globalization and the markets liberalization brings out the debate on the promotion of labour rights and decent labour conditions, once it has been clearly proved the correlations between unsafe and unhealthy conditions and labour accidents.

The number of labour accidents and the high incidence of workers involved indicate a trend that is not compatible with the foundations of decent work, quality of life and employment and labour citizenship. The state of affairs in Portugal shows the existence of a disturbing social and labour situation, since we have the highest rates of prevalence and occurrence of occupational accidents in the European Union. This is a disturbing reality once the work-related accidents can be defined as an indicator of social injustice and denial of rights: right to safety and health at the work place; right to work; and right to citizenship. Therefore, the question relies in knowing how the States guarantees the rights of the compensation for damages.

Whenever a labour accident occurs, the workers (and, in case of fatal accidents, the families) start an institutional trajectory claiming for compensation for the damages, in a fight for the effectiveness of their rights. In this trajectory, the access to law and justice becomes a fundamental right. The Public Prosecutors plays an important role providing information, legal assistance and legal representation of workers and their families, supporting the aim of achieving a good and fair conflict resolution. This role of the Public Prosecutors, which can be characterized as unique, relies on an interface position between the judicial system and the other state or civil institutions, which goes beyond their statutory competencies. Public Prosecutors assume, in this trajectory, a formal and an informal performance that seem to be of extreme importance for the accomplishment of workers' rights.

Therefore, it can be said that, in Portugal, *the role of Public Prosecutors, within the Labour Courts, in the cases of fatal work-related accidents, guarantees the access of workers to law and justice.*

Espere...são apenas 60ss...Neste breve instante três pessoas no mundo acabam de morrer, vítimas de condições de trabalho inapropriadas.

Perante as estatísticas de morte no trabalho, o acesso ao direito e à justiça transforma-se num direito mais do que fundamental.

O mundo laboral vive na actualidade um momento marcado pela incerteza quanto ao futuro, pela certeza de que o presente é de crise e de recessão (Ferreira, 1998), e pela intensificação e multiplicação de riscos sociais, a nível individual e colectivo, articulados com novos quadros existenciais de incerteza que atravessam os modos e estilos de vida de populações nacionais, supranacionais e transnacionais (Douglas, 1993). O desenvolvimento das sociedades actuais é indissociável da produção de novos riscos, denominados por Beck (1992) de “riscos manufacturados”. Apesar do conhecimento sobre os riscos que nos rodeiam ser partilhado de modo desigual, estes são parte da experiência quotidiana (Ross, 1996). Assim, afigura-se necessário criar condições de visibilidade sociológica tanto para os fenómenos do risco e da incerteza, como para os contextos onde estes ocorrem. Deste modo, o mundo do trabalho deve ser estudado compaginando diferentes análises dos sistemas de relações laborais: de um lado as tendências globais, de outro, as especificidades locais. Mais do que nunca, a reflexão social deve pugnar por uma ‘viragem’ para as questões do mundo laboral com o firme propósito de criar condições de visibilidade sociológica que possam contribuir, validamente, para a resolução de situações concretas (Ferreira *et al.*, 1998).

A forma como as relações laborais têm sido afectadas pelos fenómenos da globalização tem variado em função do impacto e da pressão dos elementos exógenos e das respostas locais que se vão gerando através de um processo dialéctico que já foi descrito como sendo globalização/ localização e de localização/ globalização (Santos, 1995).

Perante esta argumentação é praticamente impossível efectuar uma análise das relações laborais sem utilizar uma metodologia que atenda aos fenómenos multifacetados emergentes do campo laboral nas suas mais variadas dimensões. É igualmente verdadeiro que qualquer análise sobre os sistemas de relações laborais deve atender aos contextos específicos nacionais que caracterizam os modelos institucionais e legais e as práticas e relações dos actores sociais dentro dos mercados de trabalho. Estes influenciam uma grande variedade de instituições, relações e práticas do “espaço de produção”. Por sua vez, os mercados de trabalho são afectados pelo estado geral e global da actividade económica, pelas mudanças ao nível tecnológico e da relação emprego/ desemprego, e pelos processos de globalização económica e de desenvolvimento tecnológico.

Todos estes processos e interações têm produzido efeitos nas relações laborais, contribuindo para uma intensificação das desigualdades sociais e da debilidade dos direitos, encontrando-se hoje o Direito do Trabalho no centro dos debates sobre desenvolvimento económico, produtividade, competitividade, globalização e condições de trabalho. Em diversas situações o direito laboral nacional pode ser uma vantagem comparativa aquando da decisão de investir e produzir. Porém, compete ao Direito do Trabalho a organização das relações entre o capital e o trabalho, a melhoria das condições do mercado de trabalho e, em última análise, conceder ao trabalho a centralidade perdida.

O trabalho é, foi e continuará a ser, a base de toda a organização económica e social. Por muito que se fale, defenda, analise e crie teses sobre o fim do trabalho, verdade é que este continua a ser um factor de identidade e cidadania nas sociedades actuais, mas, também, de conflito. Alguns destes conflitos encontram-se no modo como as condições de trabalho afectam a vida e a saúde dos trabalhadores e como poderão constituir um elemento de negação da cidadania. Alguns estudos desenvolvidos recentemente mostram que muitos são os trabalhadores, na União Europeia, expostos a ambientes físicos insalubres (ruído, vibrações, produtos perigosos, calor, frio, etc.) e a postos de trabalho mal concebidos (tarefas monótonas e repetitivas, transporte de cargas pesadas e posições de trabalho penosas) (Parent-Thirion *et al.*, 2007). No que diz respeito a Portugal, a realidade das condições de trabalho situa-se numa posição mais fraca, comparativamente à média da UE, nomeadamente no que diz respeito aos níveis superiores de sinistralidade (Dias *et al.*, 2007; Jacinto *et al.*, 2007). Por exemplo, em Portugal “no caso dos acidentes de trabalho fatais, a taxa de incidência é ainda cerca de três vezes a registada no conjunto da UE-15” (Dias *et al.*, 2007:118).

Os acidentes de trabalho aparecem assim como a face mais visível da existência de condições de trabalho precárias e insalubres, com consequências múltiplas e complexas para os trabalhadores e suas famílias. Estas não se repartem de forma equitativa pelos diferentes intervenientes. Por exemplo, para as vítimas e suas famílias, os acidentes de trabalho representam mais do que a simples perda de rendimento. Poderão representar uma negação dos direitos de cidadania e de justiça.

É certo que onde há trabalho há risco (Lima, 2004), mas um trabalho realizado sem as mínimas condições de segurança e dignidade aumenta esse risco, podendo ter repercussões fatais para muitos trabalhadores. Para ilustrar este argumento, basta olhar para o número de acidentes de trabalho e doenças profissionais. Segundo dados recentes da Organização Internacional do Trabalho (OIT), no ano de 2006, morreram, na União Europeia, cerca de 167 000 mil trabalhadores em consequência de acidentes de trabalho ou doenças profissionais. Estes números tornam-se mais preocupantes quando se olha para o cenário mundial e se verifica que as vítimas de acidentes de trabalho rondam os 2,4 milhões de trabalhadores/ano (OIT, 2005), e se constata que morrem mais pessoas vítimas de condições de trabalho deficientes do que em conflitos armados (Woodiwiss, 2003: 5).

A regulação dos acidentes de trabalho é, assim, justificada em termos do número de vidas perdidas, das incapacidades que afectam os trabalhadores e do sofrimento que é imposto aos indivíduos. A sua ocorrência pode também ser um indicador de injustiça social (Santana *et al.*, 2006). Contudo, e apesar deste cenário, o interesse internacional e a sua magnitude sobre estas temática permanece, ainda, bastante reduzido. Deste modo, os tribunais de trabalho, enquanto elementos do mundo do trabalho, das relações laborais e do direito do trabalho, apresentam-se como um instrumento de cidadania e de participação política e ainda uma forma de resolução dos conflitos emergentes das relações de trabalho, bem como um meio de garantir o direito à justiça no caso de acidente de trabalho e a efectividade das normas laborais.

Interessa neste contexto abordar os conflitos individuais de trabalho, entendidos enquanto divergências ou oposição de interesses entre um trabalhador ou diversos trabalhadores, considerados individualmente, e o empregador - no caso concreto o conflito resultante de acidente de trabalho mortal. As acções de acidente são um valioso indicador sociológico da articulação existente entre as condições de trabalho e riscos profissionais e a actividade de administração da justiça laboral, onde o Ministério Público desempenha um papel fundamental na facilitação do acesso ao direito e à justiça,

assumindo a dupla função de representar o sinistrado e presidir à fase de conciliação do processo. Ao Ministério Público na área laboral é atribuída a função de garantir o acesso ao direito e à justiça e assegurar que os cidadãos conhecem os seus direitos e têm condições de vencer os custos e as barreiras para aceder às formas mais adequadas para a resolução do conflito.

O trabalho que aqui se apresenta encontra-se dividido em *quatro partes*. Na *primeira* apresentam-se as controvérsias em torno das transformações ocorridas no mundo do trabalho, relacionadas com os processos de globalização e a sua relação com as condições de trabalho e com o risco. Deste modo, dedica-se o primeiro capítulo à apresentação das principais discussões em torno das alterações das condições de trabalho e o modo como estas transformam as relações laborais e colocam novos desafios ao trabalho e às condições em que este é prestado. Conclui-se que as alterações na organização do trabalho e, conseqüentemente, as mudanças ocorridas ao nível da estrutura empresarial e do trabalho configuram elementos passíveis de aumentar os riscos para os trabalhadores. No segundo capítulo abordam-se as questões dos riscos profissionais. Para tal começa-se por problematizar o conceito de risco, entendido como um fenómeno social, apresentando os principais debates teóricos e discussões em termos da regulação jurídica do risco, ou seja, o modo como o direito define e regula os riscos nas sociedades contemporâneas. Do mesmo modo, procura-se demonstrar como a temática dos riscos profissionais tem ficado à margem da problematização da sociologia do trabalho, deixando ao Direito o papel de os definir e regular.

Na *segunda parte*, explana-se sobre as condições de trabalho e as condições dos acidentes. Procura-se demonstrar teórica e empiricamente a conexão entre condições de trabalho insalubres e inseguras e acidentes de trabalho, que fica bem patente ao longo do terceiro capítulo, onde se concluiu que a prevalência de acidentes e doenças do trabalho constitui um indicador de desigualdade social e de injustiça. A saúde dos trabalhadores deve ser entendida e abordada com um problema público, que exige acções mediadoras e reguladoras do Estado, na medida em que a realidade actual das condições de trabalho continua a desafiar o direito laboral a uma maior efectividade. No quarto capítulo, define-se e enquadra-se o acidente de trabalho, procurando descrever-se o processo jurídico do acidente, bem como o papel dos diversos intervenientes, questionando-se a forma como contribuem para um efectivo acesso ao direito e à justiça.

Reserva-se a *terceira* parte para uma discussão em torno das questões do acesso ao direito e à justiça em caso de acidente de trabalho, onde se destaca o papel do Ministério Público. Deste modo, no quinto capítulo discute-se do ponto de vista sócio-jurídico a questão do acesso ao direito e à justiça, onde se apresentam as principais linhas teóricas e sistemas de acesso existentes, ressaltando vantagens e apontando limitações. O sexto capítulo é reservado à análise do Ministério Público em Portugal, do seu percurso e papel ao longo da história, da função social que ocupa e das suas principais competências.

A *quarta* parte desta tese é dedicada à análise do acesso ao direito e à justiça no caso de acidente de trabalho mortal. Pode afirmar-se que é a parte mais empírica de todo o trabalho, onde se analisam os dados sobre o tipo de acção nos tribunais de trabalho e se demonstra o peso que o Ministério Público tem na propositura dessas acções, ao mesmo tempo que se analisa o sistema de acesso ao direito e à justiça no caso de acidente de trabalho e se caracterizam as funções desempenhadas pelo Ministério Público nos tribunais de trabalho. Apresentam-se os dados e as vozes dos operadores. Por fim, e tendo-se optado apenas pela análise dos acidentes de trabalho mortais, demonstra-se a importância da existência de um sistema de acesso ao direito e à justiça eficaz, que garanta os direitos de cidadania e a reparação da “perda” aos familiares dos trabalhadores vítimas. Ao longo deste capítulo procura-se já apontar um caminho para a questão levantada inicialmente e que norteou toda esta dissertação. No entanto, a resposta à pergunta de partida é apresentada nas conclusões deste trabalho, onde se reflecte sobre as questões do acesso ao direito e à justiça e os riscos profissionais – na figura dos acidentes de trabalho mortais –, duas temáticas que parecem tão distantes. A primeira abordada pela sociologia jurídica e pelo Direito e a segunda pela sociologia das relações laborais e do trabalho, e de outras disciplinas mais técnicas. Deste modo, este trabalho aspira, acima de tudo, contribuir para um maior conhecimento sobre estas temáticas desafiando não só a sociologia como o direito a um novo olhar sobre a realidade do risco laboral.

Estudar o acesso ao direito e à justiça da perspectiva dos acidentes de trabalho, mais concretamente dos acidentes de trabalho mortais, levantou alguns problemas que no início não se esperavam encontrar. Não só porque ao longo do estudo diversas foram as alterações feitas à legislação laboral, com consequentes regulamentações, que vieram a culminar na aprovação, em Fevereiro deste ano do novo Código do Trabalho, Lei n.º 7/2009, de 12 de Fevereiro, e consequente a Lei n.º 98/2009, de 04 de Setembro, que regulamenta o regime de reparação de acidentes de trabalho e de doenças profissionais, incluindo a reabilitação e a reintegração profissionais, nos termos do artigo 284.º do Código do Trabalho, e ainda a Lei n.º 102/2009, de 10 de Setembro, que revoga o Decreto-Lei n.º 441/91, de 14 de Novembro, comumente designada por “Lei-Quadro” da Segurança e Saúde no Trabalho e que vem regulamentar o regime jurídico da promoção e prevenção da segurança e saúde no trabalho. Perante estas alterações optou-se por analisar o enquadramento legal anteriormente em vigor, dados os condicionantes temporais deste trabalho, e o período de tempo reduzido desde a produção e a aplicação das novas normas.

Uma outra dificuldade encontrada foi a obtenção dos dados estatísticos actualizados quer da Administração do Trabalho, referentes aos acidentes de trabalho, quer do Ministério da Justiça, referentes às acções emergentes de acidente de trabalho. Deste modo, a análise estatística aqui apresentada reporta-se aos anos de 2005 e 2006, dependendo das variáveis – dados apenas disponibilizados durante o decorrer do ano de 2008. Apesar de algumas das variáveis se poderem ter alterado no decorrer destes quase três anos, certo é que algumas das tendências, até então verificadas, se mantêm.

Após esta primeira nota metodológica de salvaguarda das limitações da análise, importa referir que o objectivo deste trabalho é analisar o acesso ao direito e à justiça no caso de acidente de trabalho mortal, entendido como direito fundamental e consagrado na Declaração Universal dos Direitos Humanos e na Convenção Europeia dos Direitos Humanos, abrangendo a informação, a consulta e o patrocínio jurídicos. Partindo, então, de uma concepção ampla da noção de acesso, procura-se identificar, contextualizar e

descrever os diferentes mecanismos facilitadores do acesso ao direito, bem como os actores envolvidos em todo este processo, destacando-se primordialmente o papel desempenhado pelo Ministério Público na defesa e representação dos familiares das vítimas.

A perspectiva sócio-jurídica que guiou este estudo procura estabelecer pontes analíticas, teóricas e substantivas entre as abordagens sociológicas e juslaboralistas das questões associadas à efectividade dos direitos dos trabalhadores e as que emergem do desempenho do sistema de acesso ao direito e à justiça, no domínio laboral, no caso dos acidentes de trabalho.

Presente esta preocupação, a investigação aqui proposta orientou-se pela seguinte pergunta de partida: *O desempenho dos tribunais de trabalho, na figura do Ministério Público, garante um efectivo acesso dos cidadãos ao direito e à justiça?*

O Ministério Público exerce, seja no acesso à informação, aconselhamento ou patrocínio jurídico ou na resolução de conflitos (laborais) um papel bastante importante. Esta sua posição advém do facto de ocupar uma posição de interface dentro do sistema oficial de justiça e através da cooperação com outras instituições estatais e não estatais, numa fase prévia à instauração de um processo judicial.

Perante este contexto, a hipótese de trabalho que norteará esta investigação é a seguinte: *A prática do Ministério Público ultrapassa as competências legais, assumindo a defesa da família do trabalhador em caso de acidente mortal, devido à insuficiente resposta do Estado em assegurar condições de trabalho seguras e saudáveis. Dito de outro modo, perante uma “desresponsabilização” colectiva do Estado face às crescentes situações de risco laboral, assistimos a uma “responsabilização” individual pelo acesso ao direito e à justiça, ao atribuir ao Ministério Público a defesa (da família) do trabalhador.*

É então neste contexto que se procura investigar, por um lado, as tendências e orientações na promoção e defesa dos direitos dos cidadãos nos conflitos laborais, nomeadamente de acidentes de trabalho. E, por outro lado, a realidade portuguesa analisando e enquadrando as transformações legais ocorridas no pós-25 de Abril no sistema de acesso ao direito e à justiça laboral e na regulação dos riscos laborais.

A metodologia de investigação foi estruturada nas seguintes etapas: na primeira, efectuou-se uma pesquisa bibliográfica aprofundada, quer em termos nacionais, quer

internacionais, nas áreas da sociologia do trabalho, da sociologia do direito e da sociologia política, procurando construir um quadro teórico consistente, abrangente e adaptado às novas exigências de cidadania e democraticidade.

Numa segunda etapa, construiu-se um quadro jurídico através da caracterização do sistema legal de protecção dos acidentes de trabalho. Esta análise permitiu avaliar a evolução das políticas no âmbito do acesso ao direito e à justiça laboral e a evolução das acções e competências dos diferentes actores. Permitiu ainda descrever e retratar o processo de acidente de trabalho (mortal ou não), desde a sua comunicação ao tribunal de trabalho até à reparação do dano dele resultante. A partir deste momento, analisam-se os dados, em primeiro lugar, dos acidentes de trabalho – totais e mortais – em Portugal e em seguida os que dão origem a uma acção de acidente de trabalho, tentando descortinar os casos em que o Ministério Público acompanha o processo. Esta fase foi complementada com a análise do desempenho de outros actores, como sejam a Administração Pública, na figura da Autoridade para as Condições de Trabalho, e os sindicatos. Para melhor ilustrar cada uma das actuações realizaram-se entrevistas junto dos principais actores.

I PARTE

GLOBALIZAÇÃO E RISCO LABORAL: DOIS FENÓMENOS DE “MÃOS DADAS”

GLOBALIZAÇÃO E TRANSFORMAÇÕES NO MUNDO DO TRABALHO

O tempo actual é caracterizado, nas mais variadas análises, pela transnacionalização das relações sociais a todos os níveis: empreendimentos e empresas multinacionais; sobrevalorização de esfera financeira em relação à lógica produtiva; mercados globais; deslocalização das empresas; precarização das relações laborais, entre outros. Um mundo que se apresenta cada vez mais unipolar, sob a hegemonia de grandes economias, onde se assiste a enormes transformações estruturais quer a nível mundial, quer a nível europeu. Por um lado, o colapso dos antigos países comunistas da Europa de Leste e a sua abertura à economia de mercado e integração no Mercado Único Europeu. Por outro, e paralelamente a uma desregulamentação dos mercados financeiros e a uma crescente perda de soberania dos Estados. Este novo tempo é, assim, marcado pela incerteza no futuro e pelo desmoronamento dos modelos utópicos do passado. No plano social e político fala-se de globalização do desemprego, de pobreza, de precarização das condições de vida e de trabalho, de exclusão social, apresentando-se a globalização como forma dominante na última década do século XX.

Configurou-se uma nova era de interação entre países, economias e povos. Mas, se por um lado, aumentam os contactos entre os povos, através das fronteiras nacionais – na economia, na tecnologia, na cultura e na governação –, por outro, fragmentam-se processos de produção, os mercados de trabalho, as entidades políticas e as sociedades. A globalização aparece descrita como um processo extremamente desigual, porque “se (...) tem aspectos positivos, inovadores e dinâmicos, tem também aspectos negativos, desintegradores e marginalizadores” (PNUD, 1999), onde a liberalização dos mercados e das relações comerciais tem introduzido fortes transformações no mundo do trabalho, que tem contribuído para uma maior atipicidade e flexibilidade das relações laborais e precarização das condições de trabalho e de vida dos trabalhadores. Esta flexibilidade, por sua vez, é uma exigência da mudança que, segundo Senett (2000), se traduz, na esfera do trabalho, na colocação de produtos mais variados no mercado, com maior rapidez.

O trabalho, nesta era global, “mercantiliza-se” perdendo as residuais, mas fundamentais, dimensões associadas ao *status* e à especificidade das relações laborais que sustentam a ideia de que o trabalho não é uma mercadoria. Todas estas transformações têm efeitos mais visíveis em grupos *per si* mais vulneráveis e afectam a definição de políticas públicas de protecção do trabalho e do trabalhador, e a preocupação com os direitos humanos é posta de lado, em favor da oportunidade comercial (Greider, 1997). As multinacionais lançam-se em novos mercados, onde abusam diariamente dos direitos dos trabalhadores, na medida em que “na nova economia mundial, o capital voa para onde quer que o trabalho seja mais barato” (Bales, 2001: 279), podendo lidar com vinte mercados de trabalho ao mesmo tempo e escolher entre eles, ao passo que o trabalho está fixo num lugar.

Actualmente, estamos perante um novo padrão de submissão do trabalho à lógica do capital, mais do que nunca globalizado e isento de controlo, com poderes para submeter as políticas económicas dos Estados nacionais e o nível de emprego às suas prioridades e condições de funcionamento. Os meios utilizados para esta supremacia do capital são um ambiente composto de uma desregulação dos mercados financeiros, de trabalho e de comércio, que têm como principais consequências: as elevadas taxas de desemprego; a flexibilização do trabalho e o aparecimento de empregos atípicos, o que torna o mercado de trabalho mais heterogéneo, levando ao aumento da flexibilidade do trabalho e da força de trabalho.

Estas transformações no mundo do trabalho encontram-se em estreita conexão com os processos de desenvolvimento tecnológico, associados ao contexto de economia global. Os seus impactos devem ser analisados no quadro dos processos globais, dos desafios, problemas e novas desigualdades sociais que têm vindo a ser geradas, em termos das relações laborais, nomeadamente o surgimento de mercados de trabalho mais flexíveis geradores de exclusão social.

É com base nestas discussões que se procura abordar os novos problemas colocados ao trabalho e às condições em que este é prestado.

1. GLOBALIZAÇÃO: PERSPECTIVAS E MUDANÇAS

Nos dias que hoje vivemos emergem, de modo crescente e acelerado, alterações profundas nos modos de produzir, consumir e viver e interações internacionais com uma forte visibilidade no mundo do trabalho. Esta visibilidade e extraordinária amplitude e profundidade (Santos, 2002) levaram a que alguns autores as vissem como um fenómeno novo designado por “globalização” (Featherstone, 1990; Giddens, 1990; Albrow e King, 1990). Definida, segundo Anthony Giddens, como “a intensificação de relações sociais mundiais que unem localidades distantes de tal modo que os acontecimentos locais são condicionados por eventos que acontecem a muitas milhas de distância e vice versa” (1990: 64). Já Boaventura de Sousa Santos (2002) refere que estamos perante um fenómeno complexo e multifacetado com diversas dimensões interligadas, sejam elas económicas, sociais, políticas, culturais, religiosas e jurídicas. Apesar das diversas abordagens sobre este conceito, o movimento de globalização, nomeadamente o económico, caracteriza-se pela grande mobilidade de massas de capitais, pelo crescimento de corporações transnacionais e pela predominância dos investimentos financeiros, que “são de tal ordem que correspondem hoje a aproximadamente setenta e oito vezes o dos recursos aplicados produtivamente (Pochmann, 1999).

Na análise deste fenómeno, a sociologia da globalização parece oscilar entre uma perspectiva marxista – o domínio da economia – e uma perspectiva Weberiana – pluralismo envolvendo recursos económicos, culturais e sociopolíticos (Beck, 2001:30). Estas duas definições partilham aspectos de existência de um espaço social “transnacional”. Com esta expressão o autor aponta a possibilidade de as pessoas e as acções poderem interagir ao mesmo tempo, estando em diferentes espaços. O termo “transnacional” significa que tudo (cada individuo, cada governo, cada cultura, cada grupo) pode viver num espaço circunscrito, mas que as suas acções poderão ultrapassar as barreiras e fronteiras físicas e geográficas. Por sua vez, Wallerstein (2001: 32-33) define esta imagem como um “sistema-mundo”, estrutura económica onde, devido ao novo papel atribuído ao tempo e espaço, o capitalismo se intensificou e a “maximização do lucro” ganhou a posição mais relevante neste processo.

Alguns destes debates sustentam a argumentação de Carvalho da Silva quando refere que

o termo globalização não reúne de modo algum unanimidade de entendimento, continuando a gerar equívocos e imprecisões. O conceito vem evoluindo, sendo certo que hoje quando falamos de globalização, embora haja alguma

continuidade relação com a evolução do sistema capitalista de finais do século XIX, não estamos a falar, em rigor, das mesmas dimensões e problemas que lhe eram inerentes há cem anos e muito menos há três ou quatro séculos. A globalização de hoje tem características próprias, mas também traços profundos que vêm de longe (...). Mas, para a actual fase, tomam aspectos específicos e multinacionalização ou mundialização face ao acelerado crescimento das empresas multinacionais e às suas repercussões económicas, sociais, políticas e culturais (2007: 39-40).

Centrando a discussão apenas na globalização económica, caracterizada por Beck como um processo onde “capital é global, trabalho é local” (2001: 27), verifica-se que esta representa importantes implicações sobre a mão-de-obra, as relações sociais de produção e as condições de trabalho. Dito de outro modo, as transformações decorrentes dos acelerados processos de globalização económica e desenvolvimento tecnológico ocorridas desde as últimas décadas do século XX, têm produzido efeitos não só económicos e sociais, mas também laborais.

2. TRANSFORMAÇÕES NO MUNDO DO TRABALHO

As transformações decorrentes dos processos de globalização têm produzido efeitos sobre as relações de trabalho, contribuindo para o surgimento de novas oportunidades de emprego, mas implicando também desafios relacionados com a flexibilização dos mercados de trabalho e a precarização das relações laborais. O aumento dos problemas de ajustamento ao mercado de trabalho tem-se revelado numa das injustiças da globalização observadas pela *World Commission on the Social Dimension of Globalisation* (2004).

É sobretudo a partir dos anos 50, do século passado, que as transformações no mundo do trabalho de tornaram mais profundas e significativas. Os processos de homogeneização e dependência do trabalhador – além da alienação face aos processos produtivos e aos próprios objectos por ele induzidos, já denunciados por Marx –, começaram, então, a assumir novas formas de massificação, em larga medida configuradas pelo modelo fordista de produção e modeladas pelo novo figurino do Estado-providência, em especial nas sociedades europeias mais desenvolvidas.

A partir do início da década de 70, e com a entrada em crise do modelo de regulação vigente (o fordismo e o próprio Estado-providência), assiste-se a um crescente regresso do liberalismo. Nos anos 80, este processo acentua-se, devido a uma aceleração e

expansão das novas tecnologias e ao intensificar da crise do Estado-providência. Lash e Urry (1991) diagnosticaram nesta década o “fim do capitalismo organizado” e a passagem para a fase do “capitalismo desorganizado”, ou segundo uma terminologia equivalente, a passagem dos regimes de acumulação fordista para os “pós-fordista” (Kóvacs, 1999; Kovács e Castillo, 1998).

Estas transformações conduziram a uma crescente substituição de formas de emprego normal por formas flexíveis e precárias; ao uso frequente de contratos temporários em detrimento de contratos sem termo e a uma “descontextualização” e “recontextualização” das “noções de tempo e espaço de trabalho” (Ferreira, 2001:274). Por tudo isto, se fala, hoje, de nova economia, de globalização, de sociedade da informação, de sociedade do conhecimento, da “sociedade de risco” (Beck, 1992). No fundo, de um “novo paradigma do trabalho que resulta do aumento da competitividade, da produtividade e lucro, à custa do factor social” (Hespanha, 2001). Ou seja, estão a ser geradas novas contradições e desigualdades sociais nas sociedades contemporâneas, nomeadamente na recomposição das formas tradicionais de trabalho através da redução de *stocks* e de pessoal, da maior mobilidade e flexibilidade organizacional e da polivalência dos trabalhadores (Beck, 2000a e 2000b; Castells, 2005), ampliando inseguranças e vulnerabilidades.

2.1 AS NOVAS FORMAS DE ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO

Uma das consequências mais flagrantes destas transformações é a flexibilidade dos mercados, do trabalho e das relações laborais que levou ao aparecimento do que se tem convencionalmente designar por *novas formas de organização do trabalho*. Esta designação, já utilizada nos anos 70 do século XX, apresentava como objectivos económicos e sociais a melhorias dos resultados das empresas, ao mesmo tempo que defendia a democratização das empresas e a humanização do trabalho. Porém, hoje não se trata apenas da realização de programas de mudança com base nos valores da democratização e da humanização, mas sim de uma nova vaga de racionalização, referente a formas de organização das estruturas produtivas e modalidades de organização das relações de trabalho, permitindo, às empresas, um ganho em termos da capacidade de adaptação e de antecipação às mudanças.

As novas formas de organização ou reorganização do trabalho podem ser caracterizadas do seguinte modo:

QUADRO 1: MODELOS DE REORGANIZAÇÃO DO TRABALHO

LEAN PRODUCTION (PRODUÇÃO MAGRA OU MODELO JAPONÊS)	MODELO ANTROPOCÊNTRICO (MODELO REFLEXIVO)	REENGENHARIA	REDES E ORGANIZAÇÕES VIRTUAIS
CARACTERÍSTICAS: - Eliminação do desperdício; - Redução dos stocks de pessoal; - Maior flexibilidade organizacional; - Envolvimento dos trabalhadores nas decisões relativas à produção; - Aprendizagem no trabalho; - Polivalência.	CARACTERÍSTICAS: - Importância central da dimensão humana e organizacional; - Utilização de novas tecnologias; - Melhorias das qualificações; - Aprendizagem contínua; - Organização descentralizada.	CARACTERÍSTICAS: - Agrupamento ao máximo dos postos de trabalho e das tarefas; - Compressão vertical dos processos de trabalho e de gestão; - Descentralização das decisões, numa lógica de redução de custos.	CARACTERÍSTICAS: - Ênfase nas redes e organizações virtuais, como modelos da sociedade de informação; - Redes horizontais; - Pequenas empresas; - Redes de subcontratação; - Alianças estratégicas entre grandes empresas; - Parcerias ou dependências baseadas na dominação.

FONTE: ADAPTADO DE KOVÁCS E CASTILLO, 1998.

Estas novas formas de reorganização do trabalho e do emprego implicam, em geral, a crescente substituição do emprego formal por formas flexíveis, com a contratação a termo, a subcontratação de pequenas e médias empresas e a contratação em regime de prestação de serviços. Têm na sua base a segmentação e a flexibilização do trabalho, o que implica uma diversidade crescente de tempos e espaços de trabalho.

Pode afirmar-se, que a emergência de modelos de produção flexíveis funda-se tanto na organização produtiva como nos mercados de consumo, constituindo uma resposta ao declínio da velha lógica de produção em massa destinada a mercados estáveis e centrada num sistema produtivo complexo, intensivo em tecnologias e recursos humanos, e orientado para a flexibilidade e qualidade, mas ao mesmo tempo gerador de novas segmentações e desigualdades. A flexibilidade dos sectores produtivos mais intensivos

em força de trabalho contribui para a degradação das condições de trabalho, com marginalização dos segmentos da força de trabalho menos qualificados (Kovács, 1998).

2.2. FLEXIBILIZAÇÃO E PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO

A flexibilidade é, então, a característica deste novo paradigma, que se traduz por mudanças na organização dos processos de trabalho, visando o aumento da produtividade e a redução dos custos e que geralmente não vêm acompanhados de melhorias das condições de trabalho (Gomez e Thedim-Costa, 1999). A precaridade do trabalho, como refere Carvalho da Silva “surge sustentada numa elevada inevitabilidade de liberalização estrutural e organizacional da economia e do trabalho” (2007:59).

Perante os actuais cenários de globalização e de flexibilização dos mercados de trabalho, o futuro das relações laborais adquire particular importância. Alguns autores vêem as alterações dramáticas na relação laboral como o início do fim do trabalho (Rifkin e Heilbroner, 1995; Offe, 1989; Gorz, 1980 e Antunes, 2000) ou, pelo menos, um sistema que vai para além do emprego (Supiot, 1999). A relação laboral de longa duração e os vínculos contratuais mais rígidos são percebidos como parte integrante do extinto modelo *fordista* e industrial, que tem vindo a ser progressivamente substituído por uma economia do sector dos serviços muito mais heterogênea e volátil. As teses que sublinham a perda de centralidade (Meda, 1999 e 2001) ou mesmo o fim do trabalho, enquanto valor decisivo de estruturação da sociedade, baseiam-se na ideia de desencantamento do trabalho e secundarização da esfera laboral.

Em grande medida, nas sociedades desenvolvidas, a tendência parece ser a de promover o desligamento da cidadania social por relação ao estatuto de trabalhador ou equiparar a protecção social conferida aos trabalhadores periféricos à que é dada aos trabalhadores típicos. Ou seja, aceitando a integração diferencial no mercado de trabalho formal, com privação parcial do estatuto de trabalhador típico. Contudo, o trabalho permanece como a principal via de subsistência, de preservação da auto-estima e de busca de reconhecimento social, num processo onde as novas sujeições e formas de exploração parecem ressuscitar problemas humanos que se julgava ultrapassados. Para além de garantia de subsistência, o trabalho é uma fonte de identidade social forte, pelo que a inclusão ou exclusão, em relação a este, marca os estatutos sociais das pessoas nas sociedades (Castel, 1998). E por muito que no seio da sociologia do trabalho se tenham

desenvolvido teses sobre o fim do trabalho ou debates sobre a centralidade do mesmo, certo é que “as transformações que têm ocorrido no mundo do trabalho (...) não alteram em nada a centralidade do trabalho nas sociedades e na vida do indivíduos” (Silva, 2007:85), ou seja o trabalho continua no “centro da estrutura social” (Castells, 2002:264).

2.3. DO PROCESSO DE FLEXIBILIZAÇÃO ÀS CONDIÇÕES DE TRABALHO

De acordo com as conveniências e conjunturas locais, estabelecem-se variadas formas de contratação: desde os vínculos estáveis nos moldes convencionais ou com diversos níveis de precarização que conformam os denominados empregos atípicos (Caire, 1991) – terciarizados, temporários, em tempo parcial, por tarefas, etc. Estabelecem-se contratos de trabalho precários, subcontratação em cascata configurada por uma externalização de riscos e responsabilidades, com redução de salários e de empregos. Uma precarização que, segundo alguns autores (Ferreira, 2001 e Antunes, 2000), atinge não apenas as populações consideradas vulneráveis, mas o conjunto da sociedade, embora de modo diferenciado, muitas vezes sob o eufemismo de novas formas de trabalho.

Este conceito esconde a diminuição de postos de trabalho e a fragilidade dos novos arranjos laborais, como: a oferta de empregos a tempo parcial; as limitações na absorção da força de trabalho jovem, inclusive qualificada; a instabilidade e irregularidade ocupacionais; o subemprego e desemprego recorrente, duradouro e sem perspectivas de inclusão no mercado formal; as dificuldades de inserção de mão-de-obra não qualificada e os rendimentos decorrentes para boa parcela das populações já empobrecidas. Ora, estamos perante o que se poderá designar por precarização económica e regressão social que convergem com a omissão do Estado em funções fundamentais no âmbito do trabalho (Gomez e Thedim-Costa, 1999:413).

Os debates teóricos têm-se centrado, durante as duas últimas décadas, por um lado sobre o modo como o novo modelo produtivo, saído da crise do fordismo se configura em pós-fordismo ou se reafirma velhos princípios de neo-taylorismo, “por vezes disfarçado (taylorismo doce), por vezes aberto (taylorismo duro) ” (Silva, 2004:56), e por outro no imperativo da flexibilidade. Flexibilidade do trabalho, das máquinas e equipamentos, da relação com fornecedores, dos trabalhadores e até mesmo da relação entre os trabalhadores, como maneira de responder ao novo cenário de qualidade, diversidade e prazos de entrega (idem:113).

Encontram-se também análises que procuram demonstrar que a flexibilidade do trabalho e das relações laborais se reflecte nas condições de trabalho e de vida dos trabalhadores. Segundo Castillo (1998) a realidade social demonstra que a apologia da flexibilidade dos modelos de regulação, nomeadamente do direito de trabalho, criou, ou está a criar, uma nova ordem sócio-laboral. Dito de outro modo, as alterações na organização do trabalho e, consequentemente, as mudanças ocorridas ao nível da organização da estrutura empresarial e do trabalho aumentam os riscos para os trabalhadores. Com efeito, a percepção das incapacidades e limitações para terminar uma tarefa dentro de determinado prazo, gera um ambiente de stress e conduz a um fraco desempenho profissional, aumentando as probabilidades de erro e consequentemente de ocorrência de acidentes.

Perante o breve retrato das recentes transformações sociais e económicas pode afirmar-se que nos encontramos hoje perante uma nova questão social. Como afirma Castel

no momento em que os atributos vinculados ao trabalho para caracterizar o status que situa e classifica um indivíduo na sociedade pareciam ter-se imposto definitivamente, em detrimento de outros suportes da identidade, como a pertença familiar ou a inscrição concreta numa comunidade concreta, que essa centralidade do trabalho é brutalmente colocada em questão enquanto sentido da experiência humana, inclusive como factor associado ao crescimento. Teremos chegado a uma quarta etapa de uma histórica antropológica da condição de assalariado, etapa em que a odisseia se transforma em drama? (1998: 496).

Deste modo o mundo laboral vive hoje um momento fortemente marcado pela incerteza, pela crise e recessão (Ferreira, 1998). Mas, as transformações culturais, sociais, económicas e políticas que se impuseram à escala global, nos últimos anos, ao contrário de diminuir o interesse pelo trabalho e pela produção, conferiram-lhe uma centralidade renovada. Desta forma, grande parte dos problemas que se colocam às sociedades modernas, de “transição paradigmática” (Santos, 1995), passam, em boa medida, por questões relacionadas com o trabalho, o emprego e a produção.

No caso da sociedade portuguesa, marcada pela sua “condição de semi-periferia” (Santos, 1985 e 1993) e pelos processos de transição e consolidação democrática, várias são as especificidades que atravessam o mundo do trabalho e, consequentemente, as relações laborais. Poderemos, então, questionar se, perante estas alterações, não estaremos a assistir a uma desagregação da sociedade do trabalho e do modelo do Estado do bem-estar, cujas bases de sustentação pressupunham o pleno emprego, a estabilidade, a segurança social, a dignidade e a cidadania?

3. TRABALHO E DIGNIDADE: EM QUE CONDIÇÕES?

As discussões apresentadas nos pontos anteriores demonstram a importância e centralidade do trabalho, continuando este a ser a base da organização social e económica. Apesar das teses sobre o fim do trabalho ou a perda da sua centralidade (Gorz, 1980; Méda, 1999; Offe, 1989; Rifkin e Heilbroner, 1995 e Kurz, 1992), a verdade é que este continua a ser, nas sociedades actuais, um factor de inclusão social, de identidade e de cidadania. Por outras palavras, pode afirmar-se que actualmente as sociedades continuam fundadas sobre o trabalho, sobre a sua história, construção e significado. Para Dominique Méda (2001) o que se alterou ao longo das últimas décadas foi o significado do trabalho. Aliás esta autora salienta que é o significado do trabalho o que vai mudando ao longo dos tempos. Por conseguinte, o trabalho deve ser compreendido como resultado de uma construção, que remonta ao séc. XVIII onde o termo trabalho encontra a sua unidade e unanimidade e se transforma num factor de produção. No séc. XIX ganha uma dimensão essencial, a humanização, caminhando em direcção a um sistema de direitos da responsabilidade do Estado.

Actualmente vivemos com uma concepção de trabalho como um monstro, que vive e se reproduz na justaposição das três dimensões: factor de produção, factor de identidade e factor de distribuição de direitos e protecção. Perante esta concepção pode questionar-se o lugar do trabalho, e em consequência a sua centralidade. Já que ao mesmo tempo que se assiste à transformação da própria concepção de trabalho, assiste-se também a transformações no mundo do trabalho e na organização social, e de regulação das relações do trabalho, em última análise a transformações no direito do trabalho (idem: 31) e direitos no trabalho.

Apesar de todos estes debates, o trabalho continua a ser um importante vector da dignidade social, importância aliás consagrada no art. 23.º da Declaração Universal dos Direitos Humanos, onde se afirma que toda a pessoa tem o direito a trabalhar, à livre escolha do seu trabalho, a condições equitativas e satisfatórias e à protecção contra o desemprego. De facto, o “trabalho é um valor essencial para a dignidade do homem e para o livre desenvolvimento da sua personalidade” (Abrantes, 2001: 105). Por outro lado, a discussão sobre as recentes alterações no mundo do trabalho, introduzidas pela globalização económica, não poderá ser realizada em torno do argumento do fim do trabalho, mas da perda da sua centralidade na medida em que este continua a organizar a vida social e individual (Benarrosh, 2001).

Estamos, assim, perante uma era onde o trabalho, apesar de continuar a ser um importante marco na vida dos cidadãos, não é considerado como algo estável e seguro, no sentido de certificar a efectividade de direitos, a cidadania e a dignidade. Esta situação é visível quando olhamos para as condições em que o trabalho é prestado, parecendo que a lógica do económico suplanta o social e que as exigências do funcionamento do aparelho produtivo se sobrepõem ao respeito pelos direitos dos trabalhadores (Abrantes, 1999: 34). Por outras palavras, as condições de trabalho [e de emprego] foram relegadas para um plano secundário no quadro de funcionamento do mercado económico, onde o Estado parece ter perdido a sua capacidade de regulação e de defesa dos direitos dos trabalhadores.

Em síntese, pode afirmar-se que as alterações na organização do trabalho e, consequentemente, as mudanças ocorridas ao nível da estrutura empresarial e do trabalho configuram elementos passíveis de aumentar os riscos para os trabalhadores. Este diagnóstico foi já feito por diversos estudos e abordagens que apresentam uma correlação directa entre a deterioração das condições de trabalho, a precaridade laboral e contratual e os acidentes de trabalho (Paoli, 1997) e apontam para um crescimento dos *working poor* (Peña-Casas e Latta, 2004).

Neste capítulo procurou demonstrar-se que as transformações ocorridas no mundo do trabalho, intensificadas pelos processos de globalização económica, se traduzem numa dupla vulnerabilidade: perda de cidadania e aumento dos riscos vivenciados nos locais de trabalho.

As mudanças verificadas no mundo do trabalho para além de questionarem a centralidade do trabalho contribuíram, também, para o surgimento de novos riscos para os trabalhadores – maiores exigências psicológicas, stress, segregação, assédio, etc. –, que apesar de tudo não se substituem aos designados velhos riscos a que os trabalhadores estavam já expostos. Antes de centrar a discussão em torno das questões relacionadas com os riscos profissionais, torna-se premente problematizar, mesmo que de forma breve, o conceito de riscos, entendido como um fenómeno social.

O *risco* é sem dúvida uma construção social, um fenómeno colectivo, onde cada pessoa é um factor de riscos ao mesmo tempo que é também seu alvo. Este fenómeno pressupõe uma tentativa de domesticação da incerteza, onde as regularidades do risco podem ser identificadas e aplicadas aos indivíduos e aos grupos, podendo, no entanto, ser evitados, desde que os indivíduos tenham consciência dessas regularidades e se predisponham a agir racionalmente (Ewald, 1991).

O objectivo deste capítulo é trazer à discussão o fenómeno dos riscos profissionais, entendido enquanto risco social.

1. PROBLEMATIZAÇÃO DO RISCO ENQUANTO FENÓMENO SOCIAL

A modernidade nasce sob o signo do risco, entendido como uma interpretação do enfrentamento do perigo (La Mendola, 2005). O termo risco, continua o autor,

tende, ao contrário, em muitos contextos, a tornar-se sinónimo de perigo ou de situações de perigo. Fala-se assim de situações ou, ainda pior, de pessoas em risco para significar as pessoas para as quais se prevê, com grande probabilidade, a ocorrência de eventos negativos. Fala-se da mesma maneira, por exemplo, da sociedade actual como sendo uma sociedade de risco ou como uma sociedade cada vez mais arriscada (2005:60).

O conceito de risco tornou-se, deste modo, um recurso intelectual e político relacionado com as crises lentas da modernidade e da sociedade industrial (Beck, 1992:3), estando a

produção de riqueza associada e sistematicamente acompanhada pela produção social do risco. Grande parte das contribuições teóricas utilizadas para a sua problematização confere-lhe um estatuto sociocultural, sendo também construído como uma entidade de natureza política¹ (Peterson e Lupton, 1996:18), transformando-se no idioma do discurso político, como parte do processo homogeneizante do movimento de um novo nível de interacção mundial, que vai além fronteiras (Douglas, 1993).

De facto, o conceito moderno de risco está, sem dúvida, associado ao perigo e é invocado para proteger indivíduos contra “constrangimentos exercidos por outros”. Estar em risco significa, assim, “estar vulnerável a”. No entanto, Anthony Giddens é de opinião que os “riscos actuais acarretam consequências de elevado grau, já que os perigos que representam afectam potencialmente todos, ou grande número de indivíduos, à superfície do globo” (Giddens, 1997: 67). Daí que os riscos modernos se distingam profundamente dos riscos de períodos anteriores.

1.1.EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE RISCO

A palavra risco parece ter chegado ao inglês através do espanhol ou do português, línguas que eram utilizadas para caracterizar a navegação por *mares ainda desconhecidos*. No sentido etimológico, o risco deriva do italiano *risicare*, que significa ousar. Ousar entendido não como fatalidade, mas como uma oportunidade de obter benefícios (Bernstein, 1996:8). Segundo Mary Douglas (1993) outros termos como o pecado, a culpa e o tabu têm, também, sido usados como terminologias do risco. Estes significados, de uma forma ou de outra, têm sido apropriados pelo discurso político para legitimar ou desacreditar determinadas políticas.

De referir a título de evolução histórica do conceito que, na maioria das culturas tradicionais e na idade média da civilização ocidental, não existia o conceito de risco (Giddens, 2000: 32). Neste período existia um conjunto de perigos e ameaças que causavam dano, mas que eram imputáveis a um acto divino, ao destino, ao acaso, a acontecimentos naturais ou a situações de força maior. Com os descobrimentos portugueses e espanhóis (sécs. XVI e XVII), a palavra risco começa a ser utilizada para

¹ A natureza política do risco assume-se logo na sua construção passando pela sua utilização e pelos seus efeitos. O que torna o risco como um fenómeno essencialmente político, mas com implicações sociais.

caracterizar a navegação por mares ainda desconhecidos, passando assim a estar associada a uma noção de espaço (Roxo, 2003: 20). Durante esta época, o risco aparece também ligado ao jogo, significando a probabilidade de se ganhar ou perder. Mais tarde com o desenvolvimento de um sistema bancário e financeiro que permitisse o financiamento dos empreendimentos marítimos, o termo risco passa, de igual modo, a assumir a noção de tempo, de forma a permitir o cálculo das consequências de tais investimentos, e a considerar a probabilidade, a incerteza e a repartição de resultados, positivos ou negativos, entre os credores e os devedores (Giddens, 2000: 32).

Já no século XVIII, este conceito vai ser importante em termos de segurança marítima, desenvolvendo-se teorias de gestão de risco, baseadas nas hipóteses de um barco regressar seguramente ou perder-se no mar. No século XIX, com o desenvolvimento da matemática, da estatística e das probabilidades, o conceito de risco adquire uma instrumentalidade técnica, na medida em que passa a ser previsível e passível de medição (Lupton, 1999). É também neste contexto de mensurabilidade que se situa a expansão do sistema segurador (Chiappori, 1997), ficando assegurado uma redistribuição do risco, mediante um processo de controlo e perdas e danos. Todavia, foi sobretudo no século XIX que a teoria dos riscos se tornou importante económica e socialmente. De tal forma, que François Ewald (1986) afirma que a noção de risco, a partir deste momento, implica uma concepção de justiça social e tende a definir-se como um princípio de objectivação dos problemas sociais.

Actualmente, o conceito de risco pode ser definido como a probabilidade de ocorrência de um dado evento, numa determinada população ou subpopulação, num certo momento ou durante um dado período de tempo (Nunes, 2003:1). Surge quase sempre associado às teorias do risco e refere-se à probabilidade de ocorrência de efeitos nefastos (Leiss e Hrudley, 2005; Hood *et al.*, 2001). Para autores como Rohrmann e Renn (2000: 14) o risco pode ser definido como a possibilidade de um dano ou perda física, social ou financeira devida a um determinado perigo. O risco pode ainda estar associado a perigos externos, tais como catástrofes naturais e perigos induzidos (Giddens, 2000: 35), como, por exemplo: catástrofes tecnológicas e outros comportamentos potencialmente lesivos dos seres humanos (Ericson e Haggerty, 1997). Neste sentido, o risco deixa de ser visto como algo positivo e traduz-se numa ameaça.

1.2.OS DEBATES TEÓRICOS

Os debates sobre o risco estão cada vez mais vivos e povoados de controvérsias. Tanto no entendimento sobre o que seja o risco, como na concepção da sua análise e gestão. Nas sociedades contemporâneas, o risco tornou-se relevante sob duas perspectivas, frequentemente interligadas. Por um lado, o risco para a saúde e o bem-estar dos indivíduos (no sentido lato), por outro, o risco para o ambiente que decorre das actividades humanas (Rohrmann e Renn, 2000: 16).

Embora o risco fosse um elemento sempre presente na acção humana, somente no século XX ganhou relevo na teoria económica, principalmente, com destaque para a denominada teoria custo-benefício. Na segunda metade do século XX o risco ganhou terreno em outras ciências, como as ciências naturais, a psicologia, a sociologia e mais recentemente o direito. Esta difusão surge, segundo Catarina Frade (2007), no contexto da modernidade avançada, onde o progresso tecnológico e o desenvolvimento económico geraram um sem número de externalidades negativas que vieram pôr em causa a segurança das pessoas e a sobrevivência dos ecossistemas. Já para Ulrich Beck (1998a:28) os riscos da modernidade têm origem na sobreprodução industrial e exprimem uma ameaça globalizada e deslocalizada, capaz de pôr em causa a própria sobrevivência do planeta. Porém, a centralidade do risco, não é para este autor apenas uma criação de novos riscos provocados pelos progressos tecnológicos recentes. É fruto de uma maior percepção e de conhecimento mais aprofundado sobre os riscos já existentes.

Apesar de o risco ser uma expressão corrente em diversos discursos (político, científico, jornalístico, leigo, etc.) não deixa por isso de suscitar divergências quanto ao seu significado intrínseco. A noção de risco está longe de ser unânime nos vários domínios científicos e até entre os membros de cada um deles, para não falar das discrepâncias que se verificam no discurso político e no discurso leigo ou não científico. Essas múltiplas interpretações do risco geram, por vezes, análises parcelares dos fenómenos e suscitam dificuldades de comunicação que comprometem o diálogo e a transdisciplinaridade que uma abordagem profícua da questão exige. Lidar com o risco, de forma a conseguir-se uma leitura mais integrada, sistemática e eficaz do problema, implica o estabelecimento de processos comunicacionais entre múltiplos actores e a articulação de diferentes perspectivas, nem todas elas científicas ou institucionais. Afigura-se, por isso, oportuno definir e esclarecer melhor este conceito, já que a título explicativo, alguma literatura refere-se ao risco e perigo como sinónimos (Luhmann, 1993 e Douglas, 1992). Contudo,

apesar da aparente sobreposição destes dois conceitos é possível distingui-los, sobretudo do ponto de vista técnico. De um modo geral, poderemos afirmar, recorrendo ao argumento de Furedi (1998), que o risco se refere à probabilidade de dano, prejuízo ou sofrimento que decorre de um perigo. Ou seja, o risco é um potencial de perigo, enquanto o perigo é a fonte do risco (Denis, 1998).

Em síntese, poderá afirmar-se que, apesar das dificuldades de definição deste conceito, ele é encarado como uma construção social ou cultural, ou seja produto de um contexto em que se movem diferentes actores, suas opiniões e convicções, seus valores e interesses, estilos de vida pessoais e colectivos (Thompson e Wildavsky, apud Krimsky, 1992:20).

2. REGULAÇÃO E GESTÃO DO RISCO

A regulação do risco corresponde à intervenção governamental nos processos sociais e de mercado, com vista a controlar os efeitos potencialmente adversos. A gestão do risco é, segundo alguns autores, a dimensão associada à decisão, designadamente à definição jurídico-política do risco aceitável (Denis, 1998:16). A missão principal da gestão do risco está maioritariamente confinada à função governativa, ou seja à organização do Estado e à sua obrigação de prover bem-estar social, de efectuar escolhas e de arbitrar conflitos. Aliás, o surgimento do Estado-providência na Europa ocidental é encarado por alguns autores não apenas como um meio de alcançar a justiça social e a redistribuição do rendimento, mas também como uma resposta político institucional a determinados riscos sociais oriundo da modernidade industrial, tais como o desemprego, a doença e o envelhecimento populacional (Taylor-Goody, 2004; Giddens, 1998; Beck, 1998b e Ewald, 1996).

O Estado-providência afigura-se, assim como um estado de segurança, ao proteger os indivíduos, através de formas colectivas de securização, substituindo as tradicionais solidariedades familiares e afectivas por uma solidariedade institucional (Hespanha *et al.*, 2005). Boa parte da função pública de gestão do risco é feita através da criação e aplicação de normas regulatórias. Deste modo, o Estado controla o risco através da sua regulação. De tal forma que a regulação é uma forma de gerir o riscos (Hutter, 2001). Para Frade e Marques (2004:78) a gestão e controlo do risco através da regulação assume várias formas, nomeadamente a adopção de medidas legislativas e administrativas, a introdução de procedimentos de controlo, a criação de entidades especializadas na gestão, entre outros.

Mas sendo a regulação do risco uma forma de *hetero-regulação*, uma vez que é uma regulação criada pelas autoridades públicas e dirigida ao mercado e à sociedade (Moreira, 1997: 52), esta apenas se limita ao risco aceitável. Este é o risco que o regulador define como o que julga ser suportado pelos indivíduos, o risco que pode ser considerado como sendo tolerado. Contudo, o regulador não pode esquecer aqueles que está a regular. Assim sendo, pode-se afirmar que a regulação jurídica, enquanto instrumento ao serviço das políticas do Estado, não se pode abster de intervir activamente na gestão dos riscos que sobrecarregam as sociedades actuais.

2.1. REGULAÇÃO JURÍDICA DO RISCO

O risco enquanto potencial de ameaça de lesão ou dano cria um conflito social que exige a sua pacificação por meios legítimos. Nas sociedades contemporâneas e estruturadas segundo a lógica do Estado de Direito Democrático, o direito oferece-se como um sistema privilegiado para exercer essa função (Canaris, 1989). Porém, o direito não define risco, apenas se ocupa da sua regulação, da sua gestão, não existindo assim um conceito jurídico de risco. No entanto, não deixa de ter um papel activo na definição de medidas de gestão do risco, uma vez que admite que o risco existe e que é susceptível de se consumir na produção de danos, por vezes irreversíveis e irreparáveis.

Segundo Catarina Frade, os primeiros contactos sistemáticos do direito com o risco fizeram-se por intermédio do instituto da responsabilidade (2007: 154). De facto, historicamente a primeira formulação da responsabilidade era objectiva, no sentido de que não importava “que o dano resultasse de uma acção intencional ou negligente ou de um caso fortuito” (Júnior, 2003: 179). Com o passar do tempo, o termo responsabilidade foi ficando interligado com a ideia de culpa. Na evolução da concepção de responsabilidade perante o risco, assiste-se a uma aproximação deste conceito ao de socialização do risco, nomeadamente quando abordamos os acidentes de trabalho e de aviação. Esta socialização encontra tradução nos sistemas de securização ou mutualização e de protecção social.² Ora, é neste sentido que Peretti-Watel (2001) afirma que o risco está intimamente ligado ao desenvolvimento dos sistemas de seguro. O que parece estar aqui

² A socialização do risco pode ser imposta por uma regra de direito público, como sucede com os referidos seguros tomados como obrigatórios por lei (e.g. seguros de acidente de trabalho, imposto para todos os que têm assalariados aos seu serviço pela Lei 100/97, de 13 de Setembro).

em causa é o ressarcimento das vítimas de acidentes (ou seus familiares), o que implica sempre a produção efectiva de um determinado prejuízo. Mas, o que encontramos neste sistema de regulação dos riscos é um crescente protagonismo das companhias de seguro, ao mesmo tempo que o Estado e as suas políticas sociais são controlados pelos interesses de mercado, passando o risco a ser visto individualmente. Por outras palavras, a instituição do seguro obrigatório de acidente de trabalho de carácter privado traduz-se numa desresponsabilização por parte do Estado na regulação dos riscos, perdendo o carácter colectivo e passando a ser definidos enquanto riscos individuais.

Todavia, o legislador apercebendo-se da generalização de comportamentos de riscos, entendeu impor medidas de minimização dos seus efeitos negativos. Percebe-se por esta breve análise que, o direito e o discurso jurídico não têm permanecido imunes à questão do risco. Como bem refere Catarina Frade,

o desenvolvimento económico e tecnológico, como os seus benefícios, mas também como os seus efeitos nocivos, e a intensificação e complexificação das relações sociais, onde o valor da segurança e a tolerância ao risco se associam numa demanda de respostas políticas e regulatórias eficazes, pressionou os quadros jurídicos clássicos, levando-os a introduzir modificações em institutos pré-existentes, como é o caso da responsabilidade (2007: 165).

Contudo, a pressão sobre o jurídico forçou-o a abordagens mais orientadas para a própria prevenção do dano, voltando a sua atenção para as causas e não apenas para a sua reparação. O *princípio da prevenção* funciona, então, como alternativa ao princípio da reparação e estabelece-se sobre a certeza científica e sobre o cálculo probabilístico da verificação de determinados efeitos. Esta estratégia passa pela concepção e aplicação de vários instrumentos regulatórios e gestionários e convoca a participação de todos os actores, públicos e privados. Neste princípio da prevenção dos riscos pode afirmar-se que continua a existir uma definição pública de políticas por parte do Estado, na medida em que é este quem as define, verifica e controla. No caso português estas actividades são exercidas pela Autoridade para as Condições de Trabalho, que faz parte do Ministério do Trabalho e da Segurança Social.

3. OS RISCOS LABORAIS E A SUA REGULAÇÃO

A problemática do risco passou a constituir um domínio de primeira grandeza na sociedade dos nossos dias, devido nomeadamente ao seu impacto, à nova natureza dos

riscos actuais, à diversidade das suas fontes e formas de emergência, à potencial magnitude, à insuficiência das abordagens, à sua distribuição, à complexidade da sua gestão, entre outras. O mundo do trabalho é precisamente onde estas dificuldades e características primeiro nascem e se fazem sentir (Roxo, 2003: 15).

O processo de industrialização e a consequente deslocação das populações para as cidades suscitaram a atenção e a necessidade de uma intervenção sobre as situações de miséria dos trabalhadores e respectivas famílias vítimas da sinistralidade laboral. Tal papel foi atribuído a um sistema segurador (Chiappori, 1997: 63).

A noção de risco profissional surge, assim, associada a acontecimentos que violentavam a integridade física – acidentes de trabalho –, ou a situações agressivas para o estado de saúde dos trabalhadores – doenças profissionais e relacionada com a necessidade de cobrir as despesas com a recuperação do estado de saúde – a reabilitação para permitir o regresso ao trabalho – e de indemnizar o dano provocado – a perda da capacidade de ganho (Cabral e Roxo, 2004: 21).

Os resultados obtidos pela investigação social permitiram concluir que as alterações nas condições e na organização do trabalho tiveram impactos nos riscos a que os trabalhadores poderiam estar expostos. A partir deste momento a análise do risco e da sua regulação passa a centrar-se na organização do trabalho (Cerdeira, 2007) e na identificação de padrões de risco.³

3.1. O RISCO PROFISSIONAL: ELEMENTO AUSENTE NA TEORIA E PRESENTE NOS NÚMEROS

Actualmente, a literatura sobre a sociedade de risco tem tentado reconstruir o modo como se entende as práticas governamentais e institucionais e as fundações da identidade individual. Todavia, denota-se que as questões da saúde e segurança no local de trabalho estão ausentes de toda a reflexão, nomeadamente das teses em torno da *sociedade de risco*. Este facto afigura-se de suma importância, na medida em que todas as discussões têm contribuído para que a linguagem do risco esteja presente e seja central nos debates sobre

³ A evolução demográfica, as mudanças tecnológicas, as transformações da estrutura empresarial, as mudanças no emprego e na organização do trabalho, as desigualdades entre mulheres e homens, a difusão de formas atípicas ou flexíveis de emprego, a flexibilização da organização produtiva pelo recurso a *outsourcing* e aumento da subcontratação, o grande peso das PME são alguns dos factores que engendram novos padrões de risco.

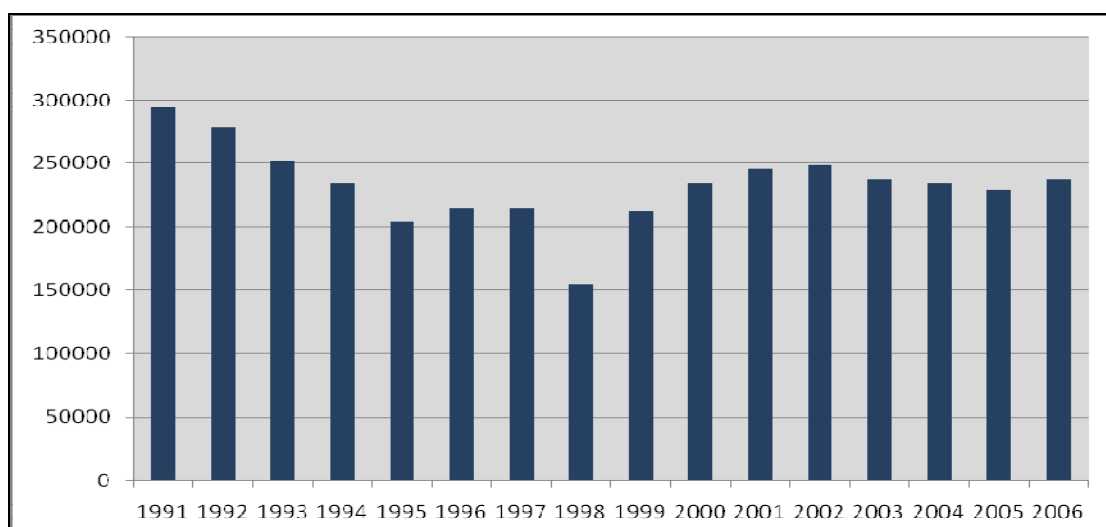
regulação, quer em termos do discurso político, quer do discurso científico. Contudo, a ausência dos riscos profissionais nestes debates retira-lhes a visibilidade evidenciada na análise dos números.

3.1.1. RISCO LABORAL: “QUANDO OS NÚMEROS NÃO MENTEM”

Trabalho e risco parecem estar relacionados, todavia um trabalho realizado sem as mínimas condições de segurança e dignidade aumenta esse risco, podendo ter repercussões fatais para muitos trabalhadores. Para ilustrar este argumento, basta centrarmos a nossa atenção no número de acidentes de trabalho e doenças profissionais. Segundo dados recentes da Organização Internacional do Trabalho (OIT), no ano de 2006, morreram, na União Europeia (UE), cerca de 167 000 mil trabalhadores em consequência de acidentes de trabalho ou doenças profissionais associadas ao trabalho e 300 000 trabalhadores sofreram de uma incapacidade permanente em graus diversos. Estes números tornam-se mais preocupantes em termos mundiais onde as vítimas de acidentes de trabalho rondam os 2,4 milhões de trabalhadores/ano (OIT, 2005), valor superior ao registado em termos de vítimas de conflitos armados (Woodiwiss, 2003: 5).

Analizando unicamente no número de acidentes de trabalho registado em Portugal entre 1991 e 2006 (*Gráfico 1*) facilmente compreendemos a dimensão deste fenómeno. Em média, no período em análise, registam-se mais de 230 mil acidentes/ano.

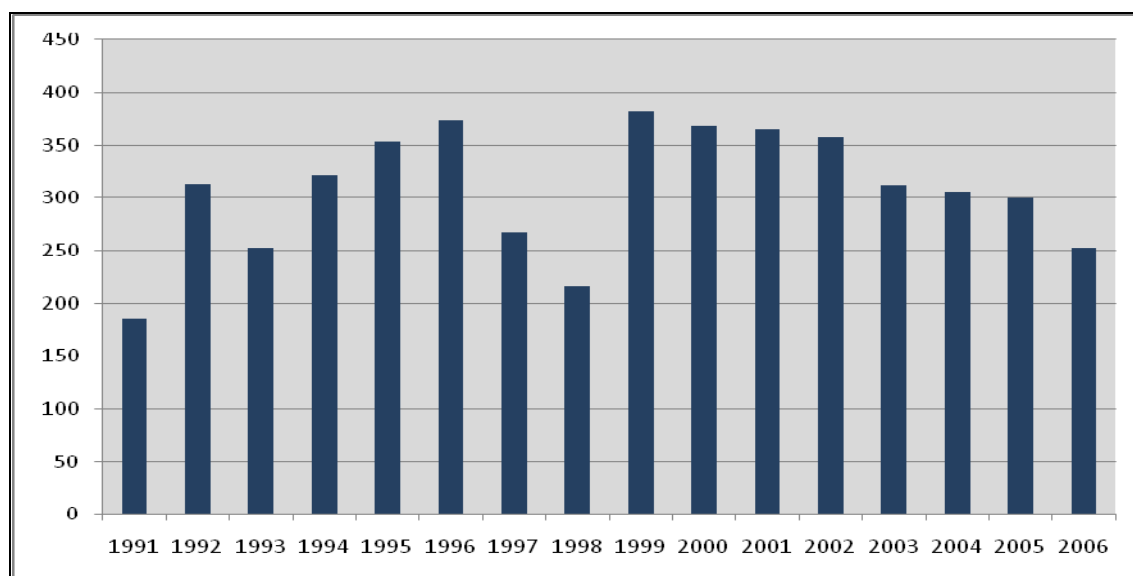
GRÁFICO 1: ACIDENTES DE TRABALHO EM PORTUGAL (1991-2006)



FONTE: GEP/MTSS

Os acidentes de trabalho mortais, por sua vez, continuam a apresentar valores preocupantes, apesar das ligeiras diminuições registadas. Estas diminuições são mais visíveis a partir de 2003, no entanto os valores são ainda elevados, morrendo um trabalhador por cada dia e meio de trabalho.

GRÁFICO 2: ACIDENTES DE TRABALHO MORTAIS EM PORTUGAL (1991-2006)



FONTE: GEP/MTSS

A esta análise mais global importa apresentar alguns comentários sobre o perfil do sinistrado. Deste modo, as estatísticas do Ministério do Trabalho e da Segurança Social referem que os são os trabalhadores por conta de outrem, operários e trabalhadores não qualificados, de nacionalidade portuguesa, homens e com idades compreendidas entre os 45-64 anos e os 25 e os 34 anos, os que sofrem mais acidentes de trabalho. Relativamente aos sectores de actividade que apresentam as taxas de sinistralidade mais elevadas encontramos o sector da construção civil, onde se regista também o maior número de mortes, seguindo-se as indústrias transformadoras, com destaque para a indústria metalúrgica, têxtil e da madeira. Quanto ao perfil das empresas, as pequenas empresas, com 1 a 9 trabalhadores, e as grandes empresas, com mais de 500 trabalhadores, são as que apresentam as taxas de sinistralidade mais elevada. Por fim, apenas uma nota referente à distribuição geográfica do risco. Verifica-se que é nas regiões Norte, Centro e Lisboa e Vale do Tejo que mais acidentes de trabalho se registam.

Poderá argumentar-se que estes números reflectem o baixo nível de atenção dedicado à problemática dos riscos profissionais, ignorando-se que os acidentes de trabalho representam um enorme fardo para os trabalhadores, suas famílias e para a sociedade em geral. A análise desenvolvida por Concha-Barrientos mostrou que os riscos profissionais são responsáveis por 8,8% da mortalidade global (2005:479). É certo que esta questão tem conhecido, em tempos recentes, importantes desenvolvimentos associados aos debates sobre o “trabalho decente” e “qualidade do trabalho e emprego”. Contudo, as transformações ocorridas ao nível da organização empresarial, com naturais consequências na organização do trabalho, têm contribuído para agravar os riscos a que os trabalhadores estão expostos – facto que fica bem patente pelos números apresentados.

Neste cenário, os Estados têm vindo a perder o controlo dos seus mercados e economias, devido essencialmente à competição entre sistemas de mercado de trabalho; ao enfraquecimento dos procedimentos de negociação; à flexibilidade do trabalho e à segmentação dos mercados (Ferreira, 2003 e 2005), sendo colocados desafios à actual situação de regulação estatal, na definição de políticas e estratégias laborais. Dito de outro modo, nesta nova configuração de relações e interacções, a capacidade de regulação e de definição de políticas públicas dos Estados é posta em causa, já que os aspectos associados aos processos de globalização alteram drasticamente a capacidade tradicional do direito nacional na promoção da justiça no mundo do trabalho.

3.1.2. A REGULAÇÃO DOS RISCOS PROFISSIONAIS

A exposição aos riscos profissionais é um elemento concreto do que tem sido designado por vulnerabilidade e exclusão social (OIT, 2008 e 2009) e que tem sido actualizada de uma forma dramática pelas diferentes expressões das actuais crises. O seu impacto no domínio laboral faz temer o aprofundamento de tendências que aprofundem a fragilização do trabalho e dos seus direitos (Ferreira, 2009: 59).

Como responder à produção sistemática de vulnerabilidade e de riscos profissionais quando a maioria das abordagens teóricas e tecnicistas sobre a segurança e saúde no trabalho são muito centradas no indivíduo, na acção individual e no erro humano (Shannon *et al.*, 2001). No entanto, com as mudanças ocorridas ao nível da organização do trabalho, assistiu-se a algumas discussões e intervenções num plano mais colectivo, da empresa. Este tipo de intervenção, mais recente, é denominado de “intervenção a

múltiplos níveis” (de Greene, 1986; Hendrick, 1994), e que tem vindo a ser defendida desde inícios da década de 90. Esta mudança de paradigma teve por base as mudanças ocorridas ao nível da natureza do trabalho e do contrato de trabalho. Veja-se o caso das alterações no tempo de trabalho que Paoli (1997) correlaciona com a maior exposição a riscos psicológicos e físicos.

Todavia a regulação dos riscos profissionais assentou na construção de uma noção de segurança e responsabilidade em contraposição com a noção de risco. Para melhor entender o modo como esta regulação dos acidentes de trabalho foi processada tem que se atender ao modo como as ideias de risco e responsabilidade foram construídas e em torno de que debates e tradições. É necessário entender “a força do direito e da responsabilidade civil no que toca ao risco colectivo nos casos de acidente de trabalho, a assistência pública pertinente à legislação social e a sua ressonância na sociedade” (Ribeiro, 2006:726). Ou seja, desconstruir a ideia de risco e segurança para perceber onde se situa o indivíduo, o Estado e o mercado no contrato jurídico. Para Maria Thereza Ribeiro foi o direito quem mais contribuiu para a construção da ideia de risco e segurança, já que

o processo de industrialização suscitou a mudança na maneira de pensar e agir, na moral e no direito, através da transformação do modo de existência das relações produtivas. Consequentemente a emergência de conflitos sociais engendrou a representação social que, do ponto de vista burguês, significou a preocupação em delimitar o espaço de incerteza e de risco previsto pela contabilidade de perdas e ganhos do capital (2006:729).

Todo este pensamento incidiu na elaboração dos direitos sociais atinentes à legislação laboral e à reparação dos acidentes de trabalho, um processo de produção de legislação e regulação com o objectivo libertar as sociedades do risco. A legislação sobre os acidentes de trabalho, estabelecida na Alemanha em 1881, e na França em 1898, estipulando que, em caso de incapacidade total se assegurava dois terços dos rendimentos do trabalhador, implicou uma profunda alteração da filosofia social da época. Com efeito, o acidente de trabalho deixa de ser encarado como sendo da responsabilidade do indivíduo ou da empresa, mas sim da sociedade no seu conjunto. Trata-se, por um lado, da socialização da responsabilidade individual e, como tal, a sociedade institui formas de redução das incertezas motivadas pelo desenvolvimento (Ewald, 1986). Por outro lado, instaura uma relação contratual de protecção social entre o indivíduo e o Estado, passando esta solidariedade institucional a ser uma das dimensões básicas da prática política e da racionalidade institucional que estrutura o moderno Estado-providência (Titmuss, 1958).

A confrontação dos limites da responsabilidade clássica com novas exigências da vida social dá-se quando se modernizam os processos de fabrico, por meio da industrialização. A revolução industrial trouxe consigo o progresso, mas também gerou um aumento do número de acidentes de trabalho. A desigualdade de poderes entre as entidades patronais e os assalariados fazia com que estes tivessem enormes dificuldades em exigir daquelas uma indemnização pelos danos sofridos com os acidentes, principalmente dentro dos moldes da responsabilidade civil (Mozzicafredo, 1994). Depois de uma primeira tentativa de solucionar o problema, através da transferência da responsabilidade para o empregador, a ciência jurídica acabaria, como demonstra Frade (2007), para uma nova teoria da responsabilidade: a teoria do risco. Segundo esta perspectiva, “quem cria ou mantém um risco em proveito próprio deve suportar as consequências prejudiciais do seu emprego, já que colhe o principal benefício” (Varela, 2000: 633).

Deste modo, este cenário desafiou os Estados a definirem políticas de regulação dos riscos profissionais no seio das políticas públicas. Contudo, não poderemos ignorar o facto de, tal como alguns autores têm apontado, o Estado Social se encontrar em crise, assistindo-se também a uma redução e erosão dos direitos sociais (Müller, 1994), colocando-se a questão de saber quem assume a responsabilidade pelo risco e por que risco e pela garantia dos direitos dos trabalhadores vítimas de um risco não controlado.

II PARTE

ACIDENTES DE TRABALHO: DO LOCAL AO TRIBUNAL

DAS CONDIÇÕES DE TRABALHO ÀS CONDIÇÕES DE ACIDENTE

O trabalho é uma actividade vital para o homem (Marx, 1985), por possibilitar a transformação da natureza e do próprio homem que o executa. Apesar desta possibilidade, com o passar dos tempos a actividade laboral tornou-se cada vez mais degradante e desgastante. O trabalhador vende a sua força de trabalho, o seu esforço físico, mental, a sua saúde, e uma parcela da sua vida. Transforma-se numa mercadoria, assumida na forma de trabalho assalariado. Este processo está relacionado com as condições em que o possuidor dos meios de produção e de subsistência encontra o trabalhador livre como vendedor da sua força de trabalho no mercado (idem: 141). Pelas palavras de Marx, percebemos que desde cedo ficou estabelecida a relação desigual entre o vendedor (trabalhador) e o comprador (o empregador), e apesar de as classes trabalhadoras, ao longo de muitas décadas, terem conquistado consideráveis melhorias nas suas condições de vida e de trabalho (...). Não obstante estas melhorias, continuam a sofrer velhas e novas formas de exploração e até opressão, inerentes às suas condições de vida de assalariados (Silva, 2007:19).

O mercado de trabalho passa por uma radical transformação, emergindo um novo paradigma de produção industrial flexível. Neste processo de esgotamento e crise do modo de regulação existente, passam a ser utilizadas novas práticas de gestão e de organização do trabalho, muito centradas na flexibilização, que se têm traduzido num aumento dos riscos vivenciados pelos trabalhadores, dentro e fora do local de trabalho, e numa deterioração das condições de trabalho. Este capítulo procurar trazer para a reflexão a discussão sobre as condições de trabalho, a sua influência na saúde e segurança dos trabalhadores e a relação quase directa que se pode estabelecer entre as más condições de trabalho e ocorrência de acidentes.

1. CONDIÇÕES DE TRABALHO: BREVE ANÁLISE HISTÓRICA

Em termos históricos verifica-se uma escassez de informação e reflexão sobre as condições de trabalho. Esta ausência prende-se com o facto de na antiguidade os trabalhos mais pesados e duros serem realizados por escravos, onde o trabalho era considerado uma actividade vil e destinada às camadas mais baixas da sociedade. Apenas no século XX começam a aparecer algumas discussões sobre este tema, onde se definiam condições de trabalho como tudo o que envolvia a actividade de trabalho. Apesar de o conteúdo deste conceito ter sofrido alterações, nomeadamente no sentido de passar a incluir novas dimensões decorrentes dos contextos de evolução tecnológica, socioeconómica e política, entende-se por condições de trabalho tudo aquilo que envolve o trabalho do ponto de vista da sua incidência nas pessoas que trabalham (Castillo e Prieto, 1983). Uma definição mais precisa é-nos dada por Maurice de Montmollin que define condições de trabalho como sendo “em primeiro lugar, as condições físicas ambientais: ruído, pó, calores, (...) as exigências impostas pela máquina ou pelos processos; posturas, gestos, cadências e pressões horárias (...)” e em segundo lugar, as “condições cognitivas do trabalho: dificuldades e stress devidos a uma má inteligibilidade dos sinais e símbolos (1981: 86).

As condições de trabalho são também entendidas como algo que se refere concretamente ao “conteúdo do trabalho e às repercussões que pode ter sobre a saúde e a vida pessoal e social dos assalariados” (Gueland *et al.*, 1975: xi). Deste modo, falar de condições de trabalho é abordar de uma maneira global as condições nas quais os trabalhadores percebem e vivem o seu trabalho e, conseqüentemente do modo como o realizam (Piotet e Mabile, 1991).

As discussões em torno das condições de trabalho estão muito relacionadas com os riscos associados ao exercício de uma actividade profissional, havendo correlações entre estas e os níveis de incidência da sinistralidade laboral.

1. 1. DEBATES EM TORNO DAS CONDIÇÕES DE TRABALHO

Parece existir uma simultaneidade entre as mudanças ocorridas na organização do trabalho e as preocupações com as condições de vida no trabalho. É na década de 70 que assistimos a inúmeras iniciativas, debates e manifestações em torno das condições de trabalho. Estes debates encontravam-se muito centrados na perspectiva da melhoria da

qualidade de vida no trabalho, tendo sido fomentados pela pressão dos movimentos sociais, que tinham como objectivo a criação de medidas legislativas orientadas para a segurança e saúde dos trabalhadores. Como refere Kóvacs,

ainda sob pressão dos movimentos sociais dos finais dos anos 70, o clima era propício aos programas de reforma social. Não é por acaso que os programas para a melhoria das condições de vida e do trabalho situam as mudanças na confluência de factores político-ideológicos no nível nacional (1992: 135).

Nos anos 80, e dando seguimento aos debates iniciais, a discussão em torno da melhoria das condições de trabalho instrumentalizou-se ao serviço da competitividade das empresas, originando o conceito de cultura de empresa e a concepção de socialização das condições de trabalho (Castillo e Prieto, 1983). Relativamente a esta última, o argumento principal é o de que é necessário desnaturalizar as condições de trabalho, na medida em que não é natural que estas sejam ruidosas, fisicamente pesadas ou psiquicamente tensas (Kóvacs, 1992: 265).

Deste modo, constata-se que as empresas preocupadas com a melhoria da sua competitividade mostram uma maior abertura para introduzirem novas formas de organização de trabalho e estimular a participação. A grande diferença entre a década de 70 e 80 situa-se precisamente neste aspecto. Enquanto na década de 70 a melhoria da qualidade de vida no trabalho se inseriu num ambiente de reformas sociais, na década de 80 instrumentalizou-se ao serviço da competitividade das empresas. Trata-se de uma nova racionalização que reconhece a valorização das capacidades específicas do trabalho vivo, como importantes potenciais de produtividade (idem: 140). Todavia, e apesar da crescente preocupação, em Portugal não houve um altura especialmente marcada pela preocupação com as condições de trabalho.

Na actual situação de crise, quando um dos principais problemas é a falta de trabalho⁴, é frequente considerar a melhoria das condições de trabalho como uma questão de luxo que deve ser adiada para melhores dias. Assim, justificar-se-ia a perda de interesse pelas condições de trabalho, quer em termos de políticas e programas governamentais, quer em termos de financiamento para a sua investigação. Esta tendência reforça-se ainda pelo enfraquecimento dos sindicatos, cujas reivindicações se concentram em questões ligadas à

⁴ Neste contexto de redefinições e fundamentalmente de agravamento e deterioração das condições de vida e de trabalho é que pulsam exclusão, desigualdades, miséria, desemprego, ausência de protecção social, conduzindo ao que Castel (1995: 387) denominou de *desafiliação*, ao analisar as metamorfoses da questão social. Castel refere que a característica mais perturbadora da situação actual é o reaparecimento de um perfil de trabalhadores sem trabalho, que ocupam literalmente, na sociedade um lugar de excedentes.

segurança no emprego e aos salários e não às melhorias qualitativas nas condições de trabalho. Contudo, podem ser evocados outros tantos factores que justificavam o aumento de interesse. Ilona Kovács, por exemplo enumera a melhoria da competitividade, a utilização eficaz das novas tecnologias, a segmentação do mercado de trabalho e a difusão de formas atípicas, frequentemente precárias de emprego, a manutenção da importância do trabalho na vida da maioria das pessoas (1992: 139) e a noção de qualidade.

O conceito qualidade de vida no trabalho⁵ exprime o alargamento da noção de condições de trabalho, das condições físicas e do clima social para aspectos relacionados com a organização do trabalho, tais como: o conteúdo do trabalho; a formação, a participação; a comunicação, entre outros⁶. Esta concepção encontra-se inserida nas correntes mais recentes que privilegiam as mudanças sistémicas abrangendo, simultaneamente, a estrutura, o ambiente de trabalho e a cultura organizacional.⁷

2. CONDIÇÕES DE TRABALHO E SAÚDE DO TRABALHADOR

A relação entre trabalho e as condições em que é prestado e saúde é, aqui, analisada tendo como elemento central os actuais contextos de flexibilidade dos mercados de trabalho e as implicações para os trabalhadores decorrentes dos novos padrões de precarização. Conforme referido anteriormente, o processo de precarização do trabalho implica mudanças nas relações de trabalho e emprego que apontam para uma maior instabilidade e insegurança para os trabalhadores.

⁵ Estabelecido pelo Programa Internacional para o Melhoramento das Condições e dos Ambientes de Trabalho (PIACT) da OIT em 1976

⁶ Os programas de melhoria da qualidade de vida no trabalho desenvolvidos nos EUA, desde os finais de 1960, visavam a melhoria simultânea da qualidade de vida no trabalho e da produtividade através de um conjunto de mudanças no contexto de trabalho, com particular ênfase no envolvimento dos trabalhadores nas decisões, enriquecimento do trabalho individual, trabalho organizado em grupos autónomos, sistema de remuneração inovador e ambiente de trabalho seguro e saudável.

⁷ Por exemplo, a abordagem da qualidade de vida no trabalho, inspirada na perspectiva sócio-técnica e nos métodos de gestão participativa, visa intervir em todas as dimensões da empresa no sentido de promover a participação dos trabalhadores nas decisões, redesenhar os postos de trabalho e toda a organização do trabalho. Os resultados obtidos pela investigação social permitiram concluir que a falta de motivação, o baixo nível de produtividade, as altas taxas de absentismo, as relações conflituais entre os parceiros sociais derivam do baixo nível de qualidade de vida. Esta perspectiva não se limitou à referência da melhoria das condições físicas (segurança e higiene), ou do clima social e das condições psíquicas (relações interpessoais e estilo de liderança), abrangeu também a organização do trabalho e as relações de emprego. Foram propostas soluções como a difusão de novas formas de organização do trabalho, de novos métodos de gestão e de formas avançadas de participação (democracia industrial), ou seja, a análise passou a centrar-se na organização do trabalho e na participação (Cerdeira, 2007).

A flexibilização do mercado de trabalho caracteriza-se por uma forte segmentação do mercado produtivo, implicando uma fragmentação da oferta de empregos e das condições da sua realização, que variam entre cenários com maior recurso ao uso de tecnologia e situações mais rudimentares de trabalho. Nas actuais formas flexíveis de organização do trabalho, a divisão rígida das tarefas, característica do sistema de produção *fordista*, foi substituída por formas horizontais e aparentemente mais autónomas de organização do trabalho que possibilitam a intensificação da exploração do trabalho (Castells, 1999), isto é, a divisão do trabalho acaba por originar formas sofisticadas de competição entre as pessoas. A necessidade das empresas aumentarem a produtividade contribuiu para a situação paradoxal de exigência de trabalhadores polivalentes, instruídos, com iniciativa, mas sem margem para decidir sobre as condições de realização do seu trabalho. Assim, a organização do trabalho, ao atingir o indivíduo, modificou a sua maneira de enfrentar os riscos e produziu efeitos sobre a saúde ainda não totalmente conhecidos.

Como podemos verificar as preocupações com as condições de trabalho, em particular as que se caracterizam por situações penosas ou que decorrem em ambientes de insalubridade e de perigo para a saúde e vida humanas, não são recentes. A noção de condições de trabalho está no centro da questão da saúde do trabalhador, designando as circunstâncias em que o trabalhador mobiliza as suas capacidades para obter os resultados desejados (Sznclwar e Massetti, 2000). No entanto, nas últimas décadas, a intervenção pública e privada neste domínio tem-se acentuado de forma significativa. A abordagem simplista dos riscos profissionais tem vindo a ser substituída por uma abordagem integrada das condições de trabalho. Às preocupações e acções correctivas dos empregadores e dos trabalhadores tem-se juntado a intervenção abrangente dos poderes públicos, através de legislação no âmbito das condições de trabalho e da criação de organismos de intervenção nesta área.

No que se refere à situação actual das condições de trabalho, importa recordar que o contexto socioeconómico global, regional e nacional tem implicações no que se refere aos padrões de risco. A evolução demográfica, as mudanças tecnológicas, as transformações da estrutura empresarial, as mudanças no emprego e na organização do trabalho, as desigualdades entre mulheres e homens, a difusão de formas atípicas ou flexíveis de emprego, a flexibilização da organização produtiva pelo recurso a *outsourcing* e aumento da subcontratação, o grande peso das PME são alguns dos factores que engendram novos padrões de risco. Contudo, as abordagens dos fenómenos de saúde relacionados com o

trabalho continuam a basear-se na ideia de uma passividade dos trabalhadores face às condições de trabalho adversas. Os problemas de saúde ocupacional podem, todavia, ser analisados sob um novo ângulo, se consideramos, como sugerem Assunção e Lima (2003) que, numa situação de trabalho, a nocividade está presente quando a organização do trabalho diminui as possibilidades do trabalhador evitar a exposição ao factor de risco (formalmente reconhecido ou não), por exemplo, ao impor um quadro temporal rígido para a realização das tarefas ou negligenciar o investimento dos trabalhadores para compensar os desequilíbrios das situações.

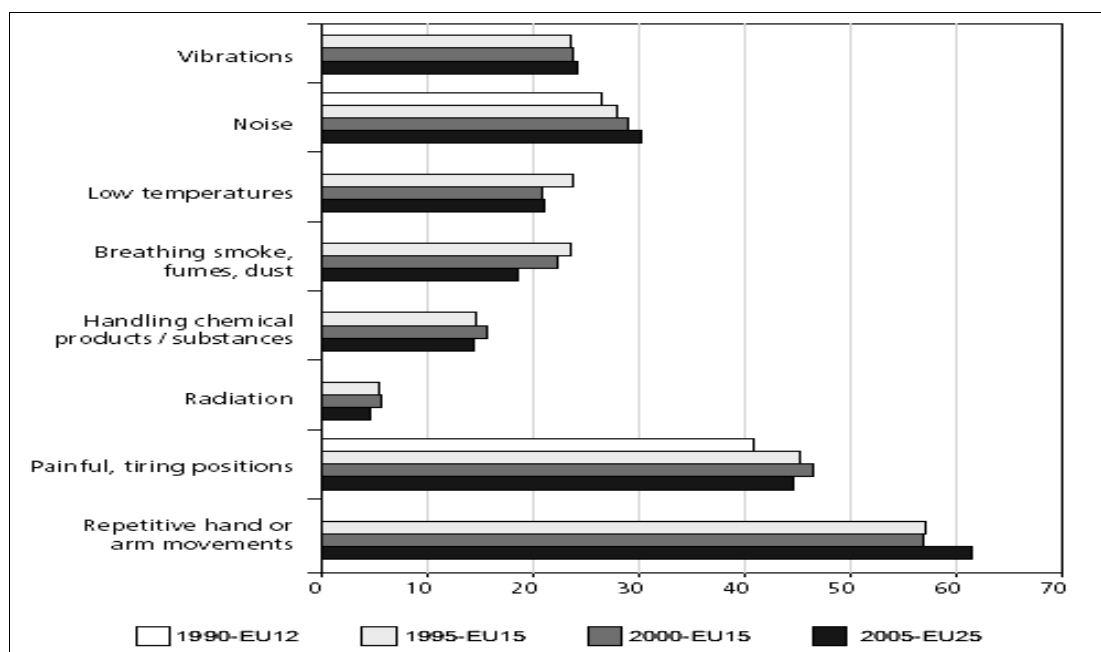
Foram produzidas diversas análises sobre relações laborais inseguras, desemprego, incerteza do emprego, salários baixos, etc. (Rosanvallon, 1995; Schnapper, 1998), e os aspectos das condições de trabalho consequentes (Supiot, 1999; Standing, 1999), que levam a concluir que as discussões sobre novas propostas para o Modelo Social Europeu, a Estratégia Europeia para o Emprego e a articulação entre o risco e a segurança no domínio legal do emprego poderão desempenhar um papel importante no tratamento desta questão (Goetschy, 2003; Ferrera e Hemerijck, 2003). Por outro lado, a responsabilidade social das empresas foi identificada pela Comissão Europeia como uma questão importante e significativa para o desenvolvimento sustentável, articulada com o diálogo social, a qualidade do trabalho e saúde e segurança (CE, 2002).

2.1. CONDIÇÕES DE TRABALHO: UM BREVE RETRATO

De acordo com estudos recentes Parent-Thirion e outros (2007), a maioria dos trabalhadores da União Europeia continua, por um lado, exposta a ambientes físicos degradantes, onde os níveis de ruído, vibrações, calor, frio e produtos perigosos são elevados e considerados prejudiciais para a sua saúde. Por outro, continuam a registar-se queixas relativas a trabalho em posições penosas e cansativas. De facto, os problemas relacionados com a saúde, ritmo e horário de trabalho continuam a persistir na União Europeia. Em 2005, por exemplo, 72.9% dos trabalhadores inquiridos, nos 27 países UE, referiam ser afectados no seu trabalho por permanecer de pé ou andar e 62.3% por movimentos repetitivos de mãos ou braços. A estes riscos – os velhos riscos – acrescem novos desafios e riscos relacionados com a maior complexidade do sistema produtivo e com as transformações do trabalho, como são a intensificação do ritmo de trabalho e as pressões para cumprir prazos, entre outros.

Apesar da percepção dos trabalhadores sobre a sua saúde e segurança estar em risco ter aumentado, nos últimos 15 anos, a exposição a riscos físicos e os problemas músculo-esqueléticos e a fadiga, causados pela intensificação do trabalho e pelas práticas de emprego flexível, têm aumentado. Por exemplo, 1 em cada 5 trabalhadores continua a estar exposto a ambientes com fumos e poeiras e cerca de 1 em cada 2 trabalhadores referiu que passa pelo menos $\frac{1}{4}$ do seu tempo de trabalho numa posição desconfortável ou penosa. Como mostra o *Gráfico 3* - apresentado abaixo - a proporção de trabalhadores expostos a movimentos repetitivos em pelo menos $\frac{1}{4}$ do seu tempo de trabalho tem vindo a aumentar nos últimos 15 anos.

GRÁFICO 3: EXPOSIÇÃO A RISCOS FÍSICOS (1990-2005)



FONTE: 4.º INQUÉRITO EUROPEU ÀS CONDIÇÕES DE TRABALHO (2007)

A principal conclusão do 4.º Inquérito Europeu às Condições de Trabalho aponta que os factores de risco ao nível físico e psicológico não apresentaram uma diminuição significativa ao longo dos últimos 15 anos. Em relação à percepção individual do risco e ao seu impacto para a saúde e segurança, em geral, o relatório mostra que se assistiu a um aumento, embora que ligeiro, em todos os países da União Europeia.

Um outro aspecto que merece ser reportado diz respeito aos sintomas mais apontados pelos trabalhadores. As perturbações músculo-esqueléticas encontram-se no topo das

queixas dos trabalhadores, seguidas da fadiga, stress, dores de cabeça e irritabilidade. Outros sintomas como os problemas de visão, audição e de pele, bem como problemas do foro respiratório, são também relatados por quase 10% dos trabalhadores. Por outro lado, os trabalhadores que afirmam que a sua saúde se encontra em risco e que é afectada pelo trabalho que desempenham reportam, em geral, entre 2 a 6 sintomas. Uma outra conclusão aponta para o facto de que quando existem mudanças nos locais de trabalho parece existir um equilíbrio entre pequenas melhorias (ao nível da exposição a temperaturas extremas ou da inalação de fumos/vapores) e pequenas deteriorações (exposição a ruídos elevados, transporte de cargas pesadas e trabalho e posições penosas).

Por outro lado, o 2.º Relatório Anual das Condições de Trabalho na União Europeia (2004-2005) refere que, de um modo geral, ocorreu um declínio significativo do número de acidentes de trabalho graves e mortais. Contudo, os problemas músculo-esqueléticos são descritos como o principal e mais grave problema de saúde que os trabalhadores europeus enfrentam. Mais de 40 milhões de trabalhadores são afectados por estes problemas, sendo que a sua contribuição para o total de doenças profissionais ronda os 40%. A principal causa destes problemas é atribuída às pobres condições ergonómicas.

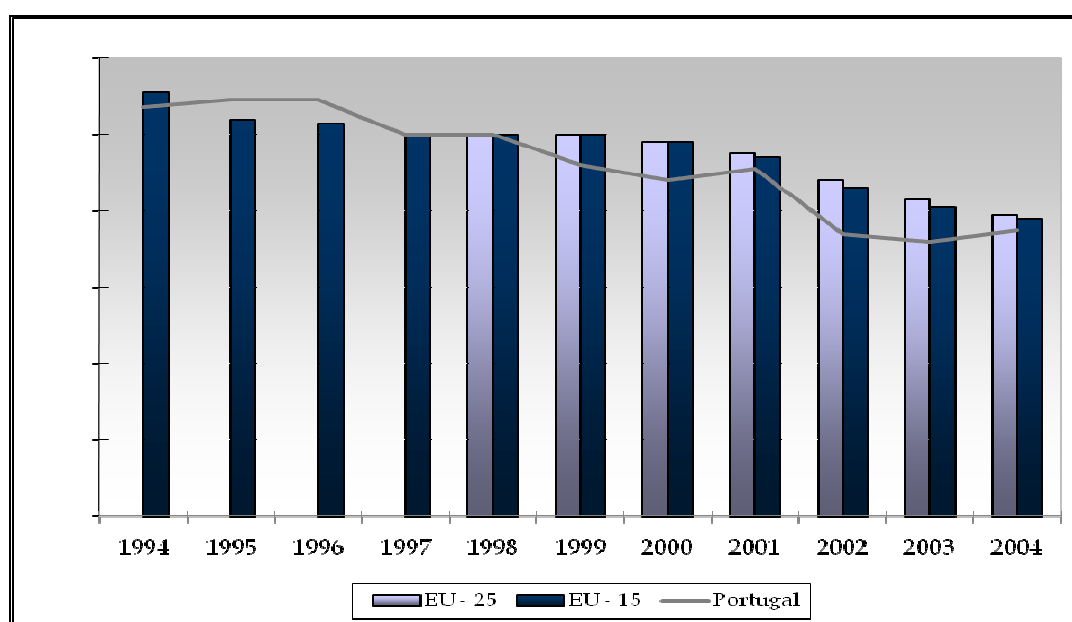
No que diz respeito à realidade portuguesa, algumas análises (Dias *et al.*, 2007; Jacinto *et al.*, 2007) mostram que as condições de trabalho em Portugal se situam numa posição mais fraca, quando comparada com a média da UE, nomeadamente no que diz respeito aos níveis de sinistralidade. De facto, no nosso país “no caso dos acidentes de trabalho fatais, a taxa de incidência é ainda cerca de três vezes a registada no conjunto da UE-15” (Dias *et al.*, 2007:118). Este dado revela que desde a década de 90 não se têm registado grandes evoluções na melhoria das condições de trabalho dos portugueses.

Estes dados parecem confirmar alguns dos argumentos que correlacionam as novas formas de trabalho e de relações laborais com a degradação das condições de trabalho, mas também de vida.

2.2. CONDIÇÕES DE TRABALHO E SINISTRALIDADE

Estas situações encontram tradução prática e visível no número de acidentes de trabalho e doenças profissionais, com consequências múltiplas e complexas para os trabalhadores, suas famílias, empresas e Estado, como já referido no *Capítulo 2*. Para uma melhor correlação entre condições de trabalho e sinistralidade laboral atente-se à análise das taxas de incidência dos acidentes de trabalho na UE. A utilização das taxas de incidência de acidentes de trabalho permite-nos ver a propensão de ocorrência de acidentes, ou seja, a maior ou menor exposição aos riscos. Deste modo, os dados apresentados no *Gráfico 4* mostram que Portugal segue a tendência dos países europeus, sendo a nossa realidade não muito diferente da dos restantes países da UE.

GRÁFICO 4: TAXA DE INCIDÊNCIA DE ACIDENTES DE TRABALHO (1994-2004)



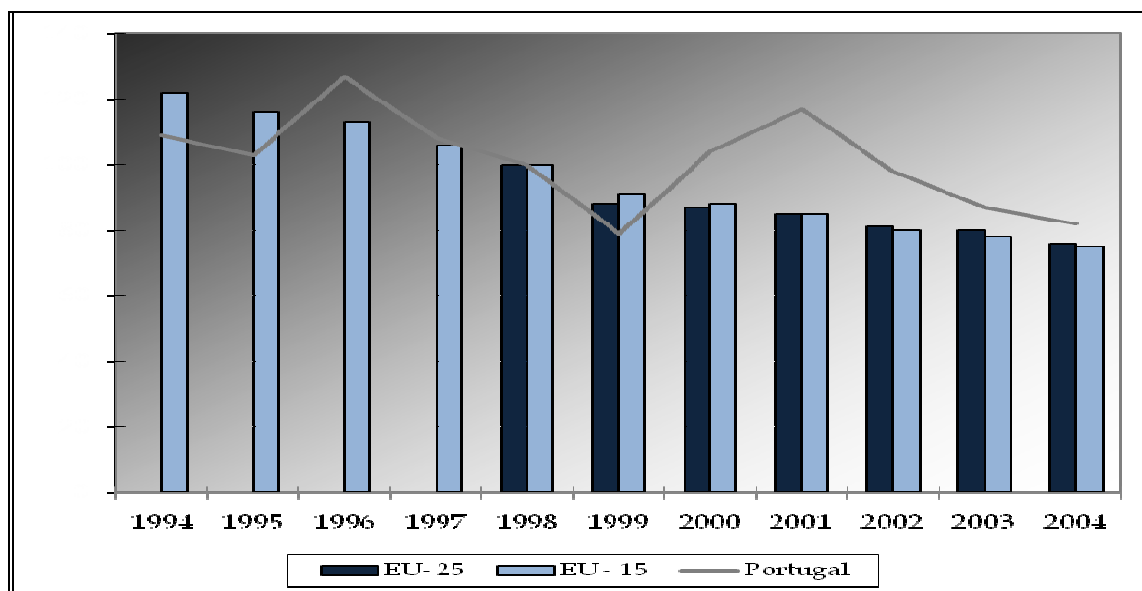
FONTE: EUROSTAT

No que diz respeito aos acidentes de trabalho mortais, as taxas de incidência mostram que Portugal apresenta uma situação mais desfavorável quando comparada com a média dos países da UE, uma vez que apresenta valores mais elevados, como se pode verificar pela análise da *Gráfico 5*.

Se sairmos do âmbito da UE e passarmos para a comparação da realidade portuguesa com a dos países mais desenvolvidos e se atendermos “a mortalidade devida a acidentes de

trabalho por 100 mil trabalhadores esta é claramente superior à média das restantes Economias de Mercado Estabelecidas (5.9 contra 4.2, em 2002) (Takala *et al.*, 2005).

GRÁFICO 5: TAXA DE INCIDÊNCIA DE ACIDENTES DE TRABALHO MORTAIS (1994-2004)



FONTE: EUROSTAT

A prevalência de acidentes e doenças do trabalho é mais um indicador de desigualdade social e cultural e, portanto, de injustiça. Morre-se mais de causas associadas ao trabalho nas classes de trabalhadores assalariados do que nas de profissionais liberais, assim como são variadas as proporções de acidentes do trabalho nas diversas sociedades (Woodings e Levenstein, 1999: 12-13). Por isso, pode-se dizer que a “saúde do trabalhador” é um problema público, no sentido proposto por John Dewey (1991), isto é, que exige acções mediadoras e reguladoras do Estado. A manutenção de mecanismos de alocação de responsabilidade baseados na “culpabilização das vítimas”, descritos já há algum tempo pelas Ciências Sociais (Douglas, 1985), certamente contribui de forma relevante para esse problema.

A despeito de todas as evidências da influência de factores sistémicos, a predominância do enfoque que culpabiliza as vítimas por seus “actos inseguros”, muitas vezes, também é sustentada por agentes públicos, perpetuando-se, assim, a impunidade nos acidentes do trabalho e a injustiça social (Vilela *et al.*, 2004).

Relativamente à relação entre condições de trabalho, sinistralidade e (in)justiça social, poderemos afirmar que esta nasce desde logo com a Revolução Francesa (1789-1799) que marcou o momento da preocupação com os acidentes de trabalho e que teve um papel preponderante na supressão de um conjunto de injustiças sociais contra os trabalhadores.

Em Portugal esta preocupação remonta a 1895 com a existência de um conjunto de reformas, embora que de carácter assistencial, que visava “tornar obrigatória a criação de caixas de auxílio para casos de doença, velhice, acidentes e morte, chegando mesmo a prever que os patrões cubram os custos de imobilização por doença ou acidentes ligados ao trabalho” (Volovitch, 1982: 1199). Certo é que sempre que os acidentes de trabalho se transformavam em factores de perturbação da paz social do trabalho apareciam respostas públicas e privadas capazes de estabilizar a força produtiva e de evitar a multiplicação dos custos directos e indirectos da sinistralidade. É aliás neste sentido que o movimento operário e sindical organiza as suas acções e estratégias, que passavam pela denúncia dos acidentes; a interposição de acções nos tribunais e a reivindicação de mudanças legislativas.

Com a institucionalização do pacto social e a emergência do Estado de bem-estar densificou-se, nas sociedades ocidentais, o catálogo dos direitos sociais e laborais, introduzindo um sistema de regulação dos acidentes de trabalho.

DO ACIDENTE DE TRABALHO À SUA REGULAÇÃO

Como ficou patente nos capítulos anteriores, apesar de o trabalho continuar a ser um importante marco na vida dos cidadãos, este deixou de ser considerado como algo estável e seguro, no sentido de assegurar a efectividade de direitos, a cidadania e a dignidade. Como refere Milena Silva Rouxinol o trabalho deixa de ser, neste cenário actual,

o inverso do ócio ou lazer, representando, assim, para a pessoa que o realiza, um imperativo de dispêndio de esforço ou energia e, mais ainda, de exteriorização desse esforço de acordo com ritmos e/ou horários impostos, se não por determinação de outrem, ao menos pela necessidade de obtenção, em tempo útil, ao resultado em vista do qual se labora. O trabalho desloca, portanto, todos quantos são chamados a cumpri-lo, para a esfera da não liberdade (2008: 25).

Para além desta esfera, actualmente o trabalho e as alterações que sofreu tiveram reflexos nas condições em que é prestado. Esta situação é visível quando olhamos para as taxas de sinistralidade, que para autores como José João Abrantes reflectem o facto de a lógica económica suplantar o social, onde as exigências do funcionamento do aparelho produtivo se sobrepõem ao respeito pelos direitos dos trabalhadores (1999: 34). Por outras palavras, as condições de trabalho [e de emprego] foram relegadas para um plano secundário no quadro de funcionamento do mercado económico, onde o Estado parece ter perdido a sua capacidade de regulação das relações de mercado, das condições de trabalho e de defesa dos direitos dos trabalhadores.

De um modo geral, poderemos afirmar que as transformações recentes no mundo do trabalho tiveram reflexos nas condições em que é prestado o trabalho, mas também no direito que as regula. Esta regulação que tem por base a relação contratual entre trabalhador e empregador, é descrita como uma relação entre desiguais, na medida em que apenas uma das partes define as regras. Estamos, assim, perante uma relação assimétrica (Leal Amado, 2009: 13), ou uma relação de poder desigual, já que o trabalhador com vista à satisfação das suas necessidades vende a sua força de trabalho, ficando sujeito à autoridade do empregador, principalmente no que diz respeito à

execução do seu trabalho. Esta situação reforça o argumento anteriormente apresentado da “não liberdade” (Rouxinol, 2008: 25).

É certo que todo o tipo de trabalho comporta uma fonte potencial de risco. Contudo, perante as *transformações metamorfosiantes* actuais torna-se premente discutir o modo como estes riscos são regulados e o modo como os trabalhadores são protegidos. Centrando a análise exclusivamente na perspectiva laboral do risco, procura-se discutir a importância do Direito do Trabalho na regulação destes riscos, enquanto mecanismo de enquadramento das relações laborais e intimamente vinculado à segurança e saúde ocupacionais, a qual centra a sua actuação principalmente na prevenção e na protecção, no cumprimento das normas e políticas de segurança e saúde no trabalho, contribuindo para criar ambientes livres de acidentes e doenças profissionais. Pois tal como advoga Milena Rouxinol o risco profissional apresenta-se “ainda hoje como um dos mais marcantes vectores dessa vocação tutelar do Direito do Trabalho (...)” (Rouxinol, 2008: 36). Do mesmo modo, a realidade actual das condições de trabalho continua a desafiar o direito laboral a uma maior efectividade, na medida em que a preocupação com as condições de trabalho perdeu o seu carácter predominantemente ideológico e passou a ter um carácter fundamentalmente económico (Dias *et al.*, 2007: 25). Neste sentido, tudo aponta para que estejamos perante um duplo desafio: criação e regulação, por um lado; e efectividade das normas, por outro.

1. DIREITO DO TRABALHO: EVOLUÇÃO E DESAFIOS

Nas últimas décadas, a sociedade contemporânea tem presenciado profundas transformações no que toca às relações sociais. Tudo parece apontar para que não se trate de uma fase conjuntural do processo evolutivo do capitalismo, mas de uma profunda mudança estrutural. É neste ambiente de mudança e na tentativa de identificar as características emergentes da realidade contemporânea que se insere toda a discussão sobre a noção actual de Direito do Trabalho. Esta noção está fundada na ideia moderna de direito, caracterizada por uma forte presença do Estado, que sempre foi o grande centralizador da produção e aplicação. Todavia, diante dos processos de globalização e implementação de políticas neoliberais, o Estado vê a sua capacidade de protecção reduzida ou minimizada.

Este cenário é preocupante devido às profundas alterações no mundo do trabalho, mas também desafiador, na medida que impele o Direito do Trabalho a assumir um novo papel, associado às políticas públicas de regulação do mercado de trabalho. Antes de passar a abordar os desafios que este “novo mundo laboral” coloca ao Direito do Trabalho é importante perceber, mesmo que de forma breve, a história da sua criação e desenvolvimento.

1.1. ORIGENS, TRANSFORMAÇÕES E DESAFIOS AO DIREITO DO TRABALHO

A noção de Direito do Trabalho está fundada na ideia moderna de Direito, que se caracteriza pelo cientificismo e pela forte presença do Estado. Nasceu no final do séc. XIX como forma de absorver os conflitos sociais que emergiram das tensões provocadas pela Primeira Revolução Industrial. O seu surgimento aconteceu numa época marcada por uma forte exploração do trabalho humano. Perante a incapacidade dos Códigos Civis em responderem às questões levantadas pelas relações de trabalho, os movimentos dos trabalhadores reivindicaram um espaço próprio e distinto para as questões laborais. Na óptica de Barbagelata,

o Direito Civil não só ignorava o trabalhador individualmente considerado e sua verdadeira situação diante do empresário, como tampouco sabia da solidariedade entre eles, nem de suas organizações e das acções que realizavam, não levava em consideração o carácter colectivo das relações de trabalho, nem se precavava contra o que, do ponto de vista económico, se escondia sob supostos “contratos livres” (1996: 16).

Décadas de violentos conflitos, que desafiavam a autoridade do Estado Liberal, foram demonstrando a inadequação do modelo civilístico do Direito para regular as questões sociais e as condições de trabalho surgidas dos processos de industrialização. Para Ferreira,

foram os actos de desobediência civil, como lembra Hannah Arendt, que induziram a formação do Direito do Trabalho e levaram a que o Estado interviesse nas relações laborais através desse “novo direito” numa linha de racionalização jurídica dos conflitos sociais (2003: 155).

O Direito do Trabalho surge, então, como um ramo moderno do direito associado à revolução industrial, às lutas entre o capital e o trabalho e à questão social com o propósito de regular a nova ordem económica, social e política. Procurou compatibilizar os princípios da comunidade, do mercado, da sociedade e da solidariedade, pelo menos

quando entendido como direito social que tem como paradigma o grupo e não o indivíduo.

Esta noção está, no entanto, a ser posta em causa pelas transformações sócio-económicas e político-culturais que estão a acontecer globalmente nas sociedades, e que têm afectado com particular gravidade o Estado e a sua capacidade de actuar. Estado que sempre foi o grande centralizador da produção e aplicação do Direito do Trabalho, mas que hoje, perante os processos de globalização e implementação das políticas neoliberais, tem a sua capacidade de protecção reduzida ou minimizada.

1.1.1. ORIGENS DO DIREITO DO TRABALHO EM PORTUGAL

No actual contexto português vive-se uma nova discussão em torno do Direito do Trabalho, uma vez que desde Fevereiro do presente ano temos um novo Código do Trabalho. A Lei n.º 7/2009, de 12 de Fevereiro, que aprovou o novo Código, veio alterar o código anterior, em vigor desde 2003. Convém, no entanto, referir que até 2003 Portugal não possuía nenhum código laboral, sendo a legislação nesta matéria algo dispersa e feita ao longo de diversas décadas.

O Direito do Trabalho em Portugal é um direito recente, remontando as suas origens aos finais do século XIX. Tinha por objectivo dar solução às condições dos trabalhadores. A primeira lei social data de 1891 e procurava regular o trabalho de menores e das mulheres nos estabelecimentos industriais, bem como a higiene e segurança nas oficinas. Para Leal Amado o “Direito do Trabalho é um produto tardio da Revolução Industrial, tendo nascido em estreita ligação com o advento, e posterior desenvolvimento, de um novo sistema económico: o capitalismo” (2009: 14).

O objectivo do Direito do Trabalho era o de delimitar a livre concorrência dos trabalhadores, uma vez que o livre jogo do mercado, encarava o trabalhador e o empregador como sujeitos livres de direito, que poderiam fazer um contrato de trabalho, e onde o Estado não intervinha. Porém, este modelo de livre concorrência teve consequências desastrosas para os trabalhadores. Nas palavras do autor, “a formação deste ramo do ordenamento jurídico assenta na constatação histórica da insuficiência/inadequação do livre jogo da concorrência no domínio do mercado de trabalho, em ordem à consecução de condições de trabalho e de vida minimamente

aceitáveis para as camadas laboriosas” (idem: 15). Isto porque o livre jogo do mercado obrigou os trabalhadores, privados de qualquer protecção legal e sem qualquer tipo de organização colectiva e sindical, a competirem entre si na venda da sua força de trabalho.

A regulação desta relação desigual não se alcançou apenas pela elaboração de leis, era necessário dar-lhes efectividade e criar mecanismos judiciais especializados que as aplicassem, era necessário que alcançassem autonomia normativa, material e processual. É neste sentido que João Rato ao analisar o Direito do Trabalho em Portugal refere que a sua efectividade começa quando surgem instâncias judiciais privadas para as questões laborais, referindo-se à nomeadamente à criação dos tribunais “Árbitros Avindores” (Rato, 1998: 42).

1.1.2. DESENVOLVIMENTO E CRESCIMENTO DO DIREITO DO TRABALHO EM PORTUGAL

O Direito do Trabalho foi crescendo ao longo do século XX. Contudo, apesar da sua importância, só começou a ganhar relevância a partir dos anos 30 do século XX (Rato, 1998). Por esta altura e com o advento do Estado Novo organiza-se uma verdadeira ordem judiciária do trabalho, com autonomia total face à ordem judiciária comum, tendo então sido criados e instalados os Tribunais de Trabalho. Esta autonomização da justiça de trabalho justificou-se, e continua a justificar-se, como modo de assegurar que as particularidades caracterizadoras do próprio direito substantivo não se percam na apreciação de problemas particulares do social.

As premissas que caracterizaram o seu surgimento e o seu crescimento mantiveram-se até aos anos 70, acrescentando-se à protecção dos direitos individuais o reconhecimento dos direitos colectivos, como por exemplo o direito à greve e a contratação colectiva.

Ao longo de várias décadas o Direito do Trabalho foi-se transformando num direito social, cujo objectivo central era o de salvaguardar a situação desigual e débil dos trabalhadores. Tendo-se consolidado um conjunto de direitos com base na legitimidade que “o Estado-providência e o conexo modo de regulação salarial fordista lhes conferiu” (Ferreira, 2001:11). Porém, estas premissas e consolidação começam a ser questionadas durante a década de 70, com a crise do Estado-providência e consequentes condicionantes económicas e sociais, passando o Direito do Trabalho a ser visto como um instrumento ao

serviço do mercado, e o discurso a girar em torno da crise do Direito do Trabalho, da crise da regulação.

1.2. CRISE E NOVOS DESAFIOS AO DIREITO DO TRABALHO

À medida que os sinais de transformação e crise do trabalho se tornam mais evidentes, crescem propostas político-jurídicas de reforma do seu direito. Dito de outro modo, vivem-se formas transitórias de produção, cujos desdobramentos são também agudos, no que diz respeito aos direitos do trabalho. Estes são desregulamentados e flexibilizados, de modo a dotar o capital do instrumental necessário para adequar-se a sua nova fase. (Antunes, 2000: 24).

Alguns dos sinais de transformação do Direito do Trabalho são identificados na condução da globalização, que fragilizou o Estado enquanto garante do contrato social, passando este a conduzir as suas políticas de forma a facilitar a liberalização e flexibilização dos mercados, dando início a processos de privatização, de desregulamentação e de flexibilização dos direitos dos trabalhadores.

É um facto que desde a década de 70 do século passado instituiu-se a sedimentação de um discurso de crise, argumentando-se que o Direito do Trabalho, imbuído no espírito de protecção, terá ido demasiado longe na regulação das relações laborais. Esta excessiva protecção e criação de normas, do ponto de vista económico, revelaram-se demasiado rígidas e excessivamente garantísticas, dificultando a concorrência e a sobrevivência das empresas e a gestão da mão-de-obra.

O discurso de crise aparece associado à revolução tecnológica, ao fenómeno da globalização e à hegemonia do discurso liberal, e conduziu àquilo que foi a apologia e idolatria do mercado, demonstrando uma má convivência com a concepção clássica do Direito do Trabalho. Em resultado deste novo discurso colocou-se em causa, por um lado, a concepção, o papel e o lugar do Direito do Trabalho, na medida em que passaram a exigir menos normas e mais flexíveis, em nome de um mercado e de uma economia mais competitiva (Scamardella, 2008: 25). Por outro, este discurso de crise também se alimentou das próprias falhas do direito laboral, na medida em que com a alteração das relações de trabalho e o aparecimento de novas formas de trabalho que o direito não conseguia regular, o conflito passou a ser entre o formal e o informal, entre o legal e o ilegal, entre os

insiders e os *outsiders* do mercado de trabalho. Os defensores da flexibilização do Direito do Trabalho passaram, por exemplo, a “acusá-lo” de ter promovido conflitos entre os próprios trabalhadores, entre aqueles que gozam da protecção do direito de trabalho e que estão dentro do mercado de trabalho formal, e os que estão fora do contrato clássico do trabalho – os trabalhadores precários, instáveis e/ou inseridos na economia informal.

Se nos centrarmos numa abordagem mais sociológica destas pressões poderemos afirmar que as transformações ocorridas no mundo do trabalho, com a passagem de um regime fordista para um regime de risco (Beck, 1998b), envolvem a individualização do trabalho, sendo esperado que os trabalhadores se tornem flexíveis e móveis. Passou a exigir-se ao direito do trabalho menor rigidez e maior flexibilidade para dar respostas a estes *outsiders*. Deste modo, o argumento deixou de estar centrado na protecção e garantia para passar a girar em torno da flexibilidade e adaptabilidade (Ferreira, 2003 e 2005b).

António Casimiro Ferreira explica de forma bastante clara esta alteração afirmando que

a especificidade do direito do trabalho, que sempre se reconheceu na sua estrutura nomológica pela protecção à parte mais desprotegida, cauciona agora padrões de emprego flexíveis e desregulados. A desregulação, como resposta à juridificação das relações laborais, traduz-se na redução dos padrões de protecção legal dos trabalhadores, tendendo os seus defensores, apoiados nas políticas neo-clássicas e liberais, a criticar as normas de protecção do emprego, os direitos de consulta dos trabalhadores e seus representantes e a intervenção dos tribunais de trabalho (1998: 58).

Desta situação de desregulação surge nas palavras de Jorge Leite “uma espécie de morte anunciada do direito do trabalho” (1995: 123). Parece então, que durante as últimas décadas o Direito do Trabalho tem vivido no “banco dos réus”, tendo sido impelido a mudar e a reformar-se em torno da competitividade, flexibilidade, adaptabilidade, tendo perdido o seu carácter social inicial, adquirindo um pendor mais instrumental e económico.

É neste cenário que hoje se discute o futuro do Direito do Trabalho e dos direitos dos trabalhadores, e em última análise o futuro da modernidade. Para Boaventura de Sousa Santos, o papel desempenhado pelo Direito na gestão dos excessos e deficits da modernidade tem um papel central. Para este autor “é legítimo pensar que a crise do paradigma moderno acarreta consigo a crise do paradigma do direito moderno” (Santos, 2000: 64).

1.2.1 DESAFIOS AO DIREITO DO TRABALHO

À medida que os sinais de transformação e crise do trabalho se tornam mais aparentes crescem também propostas político-jurídicas de reforma. Diante deste contexto, reafirmado nas tentativas de flexibilização e desregulamentação das normas laborais, torna-se imprescindível reconhecer a importância sociológica do Direito na produção, aplicação e transformação das relações sociais do trabalho. Nesse sentido, António Casimiro Ferreira e outros ressaltam que a normatividade laboral é resultado da correlação de forças sociais e “ao ser causa e consequência das lutas e conflitos sociais, fazendo o trânsito sócio-político-jurídico de relações sociais marcadas pelas diferenças de poder e pelas lutas de classe, a normatividade laboral reflecte os modelos sociopolíticos dominantes, de que resulta o seu entendimento como facto político-social (2002: 259).

Essa concepção pluralista evidencia o facto de existirem outros actores sociais a produzirem e aplicarem a normatividade laboral em vários espaços sociais, como a OIT, a UE, os sindicatos, as associações patronais e as empresas.

A questão que se continua a colocar é a de saber se perante as investidas do comércio internacional e da globalização económica o Direito do Trabalho continua a ter capacidades para proteger efectivamente os direitos dos trabalhadores e se consegue garantir condições de trabalho dignas, seguras e saudáveis e regular os riscos profissionais. Ou seja, se o Direito do Trabalho continua a desempenhar a sua função social (Luna *et al.*, 2003; Abrantes, 1995 e 2001 e Pacheco, 2007).

2. DIREITO À SEGURANÇA E SAÚDE NO TRABALHO

Se trouxermos à discussão as questões relacionadas com a segurança e saúde no trabalho, entendidas como direitos fundamentais, o Direito do Trabalho, no exercício da sua função social, tem legitimidade para a introdução de limites aos empresários e ao mercado, uma vez que em causa está a vida do trabalhador. Porque tal como nos lembra Monteiro Fernandes “a efectiva protecção da dignidade (...) tem a prioridade (...)” (2002: 65). Ainda neste sentido, José João Abrantes lembra que é “absolutamente inadmissível que se defenda que a produtividade e a rentabilidade económica devem prevalecer sobre os direitos e interesses dos trabalhadores (2004: 60). Deste modo, poderemos afirmar que numa sociedade democrática exige-se que o Estado promova a dignidade no trabalho e

que a vida e a segurança dos trabalhadores não sejam postas em causa. Por outras palavras, a produtividade e competitividade económicas não podem reduzir as condições de dignidade no trabalho.

No entanto, as alterações no mundo do trabalho e a profunda flexibilização do trabalho fizeram emergir um cenário de precaridade laboral, que retirou aos trabalhadores capacidade de negociação e de reivindicação dos seus direitos, submetendo-os mais facilmente a situações de exploração, por receio de ficarem desempregados. Esta discussão é deveras importante quando falamos das condições de segurança e saúde no trabalho, porque se em causa está ter um trabalho, mesmo que coloque em risco a sua saúde e segurança, ou não ter, os trabalhadores optam por assumir o primeiro risco.

2.1. ENQUADRAMENTO LEGAL DA SEGURANÇA E SAÚDE EM PORTUGAL: BREVE EVOLUÇÃO

A compreensão da existência de riscos associados ao trabalho e da necessidade e utilização da sua prevenção não são recentes. Já na Grécia Antiga, Hipócrates, o pai da medicina moderna, relacionara a poeira das pedras com as doenças respiratórias dos pedreiros (Von Ricchthofen, 2006). Todavia, são os processos de industrialização e as consequências sociais deles emergentes, a denominada *questão social*, a justificar a necessidade dos Estados integrarem, na sua função governativa, preocupações com a protecção da população trabalhadora (Dias *et al.*, 2007: 36).

Embora que lentamente, ao longo do séc. XIX, a maioria dos países ocidentais aprovaram legislação que reflectia preocupações sociais com a saúde dos operários. No caso português, a legislação e a regulamentação das matérias relativas à Segurança e Saúde no Trabalho têm de ser vistas no contexto da formação social do Portugal contemporâneo e, mais concretamente, no quadro da racionalização técnica e organizacional das empresas que, lenta e tardiamente, acompanhou o nosso processo de desenvolvimento, bem como no âmbito da protecção social dos trabalhadores. Em última análise, não podem ser dissociadas da problemática do desenvolvimento do Estado-providência.

De facto, a produção legislativa sobre segurança e saúde no trabalho não é uma consequência automática da industrialização. Tem de ser compreendida no âmbito do papel de regulação social que cabe ao Estado, na sequência do processo de modernização. De uma perspectiva histórica e sociológica, esta legislação específica também não pode ser

separada das lutas dos trabalhadores portugueses pela melhoria das suas condições de vida e de trabalho, nem das tendências internacionais (Graça, 1999).

Como já referido, as preocupações com a segurança e saúde no trabalho, e numa concepção mais ampla com as condições de trabalho, marcam o nascimento do Direito do Trabalho. Em Portugal estas preocupações remontam ao séc. XIX com as reivindicações da classe operária pela existência de legislação sobre as condições de trabalho, o trabalho das mulheres e o trabalho dos menores. Porém, apenas em 1890 se assiste ao início de uma produção legislativa específica neste campo do Direito, em geral, e da segurança e saúde, em particular. Entretanto, de todas as questões do trabalho, a da reparação dos acidentes continuava a ser a mais premente e para a qual os governos se mostraram incapazes de encontrar soluções, apesar da existência de algumas propostas e projectos de lei, como o apresentado em 1906 acerca das indemnizações a operários por desastres de trabalho de trabalho — seguro obrigatório. Somente, em 1913 é estabelecido o princípio da responsabilidade patronal pelos acidentes de trabalho, embora apenas para algumas actividades e podendo essa responsabilidade ser transferida para as seguradoras (Lei n.º 83, de 24 de Julho).

Em 1919, Portugal torna-se membro da OIT, circunstância que poderia ter favorecido a produção de legislação inovadora, no âmbito do Direito do Trabalho e da protecção social dos trabalhadores, mas até à revolução democrática de 1974, Portugal apenas tinha ratificado 30 das 138 Convenções adoptadas pela Conferência Internacional do Trabalho.

Relativamente ao período pós-25 de Abril de 1974, e contrariamente ao que se poderia esperar, não houve nada de novo em termos de legislação no domínio da Segurança, Higiene e Saúde no Trabalho, não obstante a abolição do regime corporativo, a instauração da democracia e, com ela, o maior protagonismo dos parceiros sociais. De facto, poderemos mesmo constatar que em 1986, ano da adesão de Portugal às Comunidades Económicas Europeias (CEE) e da assinatura do Acto Único Europeu, o enquadramento jurídico das questões relacionadas com a Segurança e Saúde não andava longe do enquadramento definido até 1974.

Apesar de tardio, o bloco normativo referente à segurança e saúde no trabalho afirma-se, segundo Milena Silva Rouxinol, “como o mais extenso e, porventura, o mais complexo segmento da ordem jurídico-laboral” (2008: 39). Todavia, a mesma autora adverte para o

facto de só várias décadas após a emergência dos primeiros diplomas se poder falar numa obrigação genérica de disponibilização de condições de segurança e saúde no trabalho.

2.2. O QUADRO NORMATIVO DA SEGURANÇA E SAÚDE NO TRABALHO

2.2.1. INFLUÊNCIAS DA OIT E DA UE

Hoje é um facto indiscutível que o conceito de saúde no trabalho tende a deixar para trás a ideia de um estado de ausência de doença e a sublinhar a necessidade de se promover um ambiente de bem-estar físico e psicossocial. Por sua vez, o quadro normativo não é imune a esta alteração. Durante muito tempo dominado por preocupações quase exclusivas e centradas sobre a gestão dos riscos *a posteriori*, isto é, na reparação dos danos decorrentes de acidentes de trabalho e doenças profissionais, foi-se progressivamente enriquecendo até se transformar num verdadeiro direito à segurança e saúde no meio laboral.

As disposições legais sobre segurança e saúde no trabalho são diversas. Em Portugal, à semelhança de outros países, foram-se modificando e incorporando novas exigências de acordo com as tendências do mercado e as políticas das organizações internacionais, nomeadamente da UE e da OIT. Esta última instituição acredita firmemente que os acidentes de trabalho e as doenças profissionais podem e devem ser prevenidos e que esta acção deve ser desenvolvida desde o nível macro (internacional) até ao nível micro (empresa). Adianta, ainda, que parte da resposta reside na efectivação das legislações nacionais sobre segurança e saúde no trabalho, desempenhando aqui a inspecção do trabalho um papel fundamental. A outra parte da resposta está na aposta de uma melhor educação e formação de trabalhadores e empregadores. Em 2003, a *International Labour Conference* adoptou uma estratégia global em Segurança, Higiene e Saúde no Trabalho (SHST), cujo objectivo principal é o de colocar estas matérias nas agendas políticas, tanto nacionais como internacionais, para que assim se promova uma verdadeira cultura de segurança.

No seguimento da abordagem da OIT, também a UE tem procurado intervir nesta área. O art. 137.º do Tratado de Roma vem promover a sua acção no que concerne à melhoria do ambiente e das condições de trabalho. Para tal efeito, concede-se ao Conselho a faculdade de adoptar directivas, sendo a Directiva n.º89/391/CEE, de 12 de Junho de 1989, a que reveste maior interesse. Esta directiva tem por objectivo “a execução de medidas

destinadas a promover o melhoramento da segurança e da saúde dos trabalhadores no trabalho” (n.º1, art.1.º), abrangendo todos os sectores de actividade privados ou públicos. No seguimento desta política a Comissão Europeia tem vindo a adoptar estratégias europeias para a segurança e saúde no trabalho – de destacar a de 2002-2006 e a de 2007-2012. A estratégia adoptada recentemente (CE, 2007) representa um importante passo na promoção da qualidade e das condições de trabalho em todo o espaço europeu, já que prevê como objectivo a redução em 25% da taxa total de incidência de acidentes de trabalho em toda a UE-27 até 2012. É um objectivo bastante ambicioso e que assenta no reforço do quadro normativo, no desenvolvimento de estratégias nacionais, na promoção da mudança de comportamentos e na promoção global da segurança e saúde no trabalho em todos os sectores de actividade, com destaque para os sectores com riscos mais elevados, e grupos de trabalhadores considerados mais vulneráveis.

2.2.2. EVOLUÇÃO DA REGULAÇÃO DAS CONDIÇÕES DE TRABALHO EM PORTUGAL

O trabalho realizado por estas duas instâncias em muito contribuiu para o quadro legal português em matéria da segurança e saúde no trabalho. No entanto, muito antes de Portugal aderir à UE encontrávamos já, na nossa legislação, algumas preocupações com as condições de trabalho, em particular com os acidentes de trabalho. O primeiro diploma legal a preocupar-se com os estabelecimentos insalubres, incómodos e perigosos data de 1855 (Decreto de 27 de Agosto). Contudo, em causa estavam preocupações com a saúde pública e não com a integridade e protecção do trabalhador. Apenas em 1876, com a publicação do Código Civil, é feita a primeira abordagem legislativa do trabalho assalariado, tendo sido publicado, em 1891, o primeiro decreto especificamente orientado para a protecção do trabalho assalariado industrial, que regulava o trabalho das mulheres e dos menores (Decreto de 14 de Abril).

Nas décadas de 40 e 50 do século XX é publicada legislação relativa à segurança no trabalho (1958), surgindo também as primeiras campanhas de sensibilização para a prevenção de acidentes de trabalho. Em 1959 é atribuída à negociação colectiva o papel de regular a constituição de comissões de higiene e segurança no trabalho nas empresas com o objectivo de enquadrar a participação dos trabalhadores neste domínio (Comissão do Livro Branco, 2001). Com a Constituição Portuguesa de 1976 fica patente que a “prestação do trabalho em condições de higiene e segurança (...) é simultaneamente, um direito dos

trabalhadores e uma imposição constitucional dirigida aos poderes públicos, no sentido de estes fixarem os pressupostos e assegurarem o controlo das condições de higiene e segurança” (Canotilho e Moreira, 1984: 324).

Apesar de todas as alterações e desenvolvimentos legislativos, certo é que Portugal continuava a não ter até à publicação do Decreto-lei 441/91, de 14 de Novembro e da Lei 26/94, de 1 de Fevereiro, uma verdadeira estratégia de prevenção e muito menos um sistema de segurança, higiene e saúde no trabalho, que teve por origem a transposição, para o ordenamento nacional, a Directiva n.º 89/391/CEE, de 12 de Junho de 1989. Alguns autores referem mesmo que o quadro preexistente à directiva era caracterizado por um conjunto de regras de conformidade técnica dos locais e equipamento de trabalho quanto a determinados riscos específicos, daí resultando uma abordagem preventiva de natureza correctiva (Cabral e Roxo, 2004), apesar de na década de 80 do séc. XX se ter iniciado um processo de actualização legislativa no contexto da pré-adesão à Comunidade Europeia através da ratificação de um conjunto significativo de Convenções da OIT.

É um facto que a Directiva n.º 89/391/CEE, de 12 de Junho de 1989, denominada de Directiva-quadro, veio introduzir uma nova óptica, configurada numa obrigação de resultado, que consiste na responsabilidade transferível de o empregador assegurar a segurança e a saúde dos trabalhadores em todos os aspectos relacionados com o trabalho (Cabral e Roxo, 2004). Deste modo, verificou-se que na década 90 do século passado o processo de alargamento do âmbito da tutela do Direito da Segurança e Saúde no Trabalho, embora paulatino e gradual, se consolida indubitavelmente (Rouxinol, 2008). Esta nova regulação pressupõe, nas palavras de Manuel Roxo, uma abordagem holística dos riscos profissionais, na medida em que se assume que o seu conjunto (os vários riscos, a interacção entre riscos e as suas particulares condições de exposição) tem propriedades que faltam aos seus elementos constitutivos (cada uma das situações de risco) (2003: 16).

Deste modo, fica patente que a efectiva aplicação e concretização das normas legais constitui o primeiro passo para controlar e travar o problema que representam os acidentes de trabalho, cabendo à administração do trabalho preparar, aplicar, coordenar, controlar e avaliar a política do trabalho ou participar em cada uma destas fases. Não existindo apenas um direito à protecção da saúde, mas também um dever de a promover e a defender (Canotilho e Moreira, 1984: 343).

É também no início da década de 90 que encontramos os desenvolvimentos mais significativos em termos de concertação social. De destacar o *Acordo Económico e Social*, assinado em 1990, que tinha como grande preocupação enquadrar e desenvolver a modernização do país com vista a garantir uma integração bem sucedida de Portugal na União Económica e Monetária e melhorar a qualidade de vida e de trabalho da população. Incluía ainda compromissos em torno da definição de uma política concertada e integrada de higiene, segurança e saúde dos trabalhadores. No ano seguinte, 1991, foi assinado o *Acordo de Segurança, Higiene e Segurança no Trabalho* que tinha como objectivo a estruturação de um sistema nacional de prevenção de riscos profissionais e a dinamização de políticas de segurança e saúde no trabalho, permitindo uma actualização do quadro normativo, através da publicação de alguma legislação⁸. O terceiro acordo marcante foi assinado em 1996 – *Acordo de Concertação Estratégica 1996-1999* – e procedeu à definição da estratégia a adoptar no domínio das condições de trabalho, através da efectivação dos sistemas de prevenção dos riscos profissionais ao nível das empresas. O esforço de participação na definição de estratégias de prevenção culmina, em 2001, com a assinatura do *Acordo sobre Condições de Trabalho, Higiene e Segurança no Trabalho e Combate à Sinistralidade*. Este acordo procurava conciliar os objectivos económicos das empresas e as preocupações sociais que decorrem das elevadas taxas de sinistralidade e doenças profissionais.

A unanimidade de todos os parceiros sociais na outorgação dos acordos específicos sobre segurança, higiene e saúde no trabalho e o compromisso tripartido da redacção dos artigos que integram o capítulo relativo à segurança, higiene e saúde no trabalho no Código do Trabalho (Neto, 2005), deixam transparecer que se trata de uma matéria propícia à convergência de posições e de soluções entre eles. Trata-se também da face visível da mudança de paradigma que, no caso português, se deve essencialmente à

⁸ Concretamente ao Decreto-Lei n.º 441/91, de 14 de Novembro, que estabelece o regime jurídico de enquadramento da segurança, higiene e saúde no trabalho. Procedeu também à transposição para a ordem jurídica interna da directiva quadro europeia relativa à aplicação de medidas destinadas a promover a melhoria da segurança e da saúde dos trabalhadores – Directiva do Conselho n.º 89/391/CEE – e veio dar cumprimento às obrigações decorrentes da ratificação da Convenção n.º 155 da OIT, por parte do Estado Português. De referir ainda que para além das negociações com os parceiros sociais em sede do Conselho Permanente de Concertação Social, o diploma original foi enriquecido pela apreciação em sede do Conselho Nacional de Higiene e Segurança no Trabalho e acolheu parte substancial das propostas formuladas ao projecto aquando da sua discussão pública. Este diploma, apesar de parcialmente revogado pelo Código do Trabalho (Lei n.º 99/2003, de 27 de Agosto), determina o princípio da universalidade, afirmando que todos os trabalhadores têm direito à prestação de trabalho em condições de segurança, higiene e de protecção da saúde, e o princípio de desenvolvimento equilibrado da componente económica e da promoção da humanização do trabalho.

influência externa, da OIT e da UE, e neste sentido à necessidade de dar cumprimento às obrigações emanadas por estas organizações.

2.2.3. O REGIME JURÍDICO ACTUAL DA SEGURANÇA E SAÚDE NO TRABALHO

Durante muito tempo o único objectivo da protecção dos trabalhadores em caso de acidente de trabalho ou doença profissional consistia na reparação dos danos causados. Tal como Milena Silva Rouxinol lembra, em termos conjecturais a análise evolutiva da regulação da segurança e saúde no trabalho mostra que em Portugal a ideia de reparação precedeu a de prevenção, na medida em que a "repartição dos riscos entre o capital e o trabalho começou por operar-se no plano da compensação dos prejuízos sofridos pelo trabalhador, em razão do trabalho" (2008: 54). Todavia, quando abordamos a segurança e saúde no trabalho deveremos defini-la como "a protecção das vidas e do bem-estar físico dos trabalhadores mediante a eliminação e o controlo do risco no ambiente de trabalho ou no sistema de trabalho em que operam os trabalhadores" (OIT)⁹, uma vez que a prestação do trabalho em condições de segurança e saúde é, simultaneamente, um direito dos trabalhadores e uma imposição constitucional dirigidas aos actores laborais, no sentido de fixarem e assegurarem o controlo das condições de higiene e segurança (Canotilho e Moreira, 1984: 324).

A dignidade no trabalho e a prestação de um trabalho em condições seguras e saudáveis são reconhecidas pela na Constituição da República Portuguesa (n.º 1, art. 59.º)

ARTIGO 59.º DIREITOS DOS TRABALHADORES

1. Todos os trabalhadores, sem distinção de idade, sexo, raça, cidadania, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, têm direito:
(...)
- c) A prestação do trabalho em condições de higiene, segurança e saúde;
(...)
- f) A assistência e justa reparação, quando vítimas de acidente de trabalho ou de doença profissional

A nossa Lei Fundamental concede dignidade constitucional às grandes questões do Direito do Trabalho, impõe limites ao poder patronal para salvaguardar a dignidade do

⁹ A este propósito ver <http://www.ilo.org//thesaurus/delautls.asp>.

trabalhador e eleva à dignidade constitucional o respeito pelos direitos fundamentais da pessoa humana no trabalho. Como defende José João Abrantes “a Constituição [laboral] portuguesa aponta a necessidade de recolocar a pessoa humana no centro do ordenamento jurídico e coloca indiscutivelmente como questão central do direito do trabalho o respeito pelos direitos dos trabalhadores, repudiando, assim, a lógica de que as exigências económicas devam prevalecer sobre esses direitos (2004: 65).

Para além da Constituição Portuguesa, o actual Código do Trabalho, Lei n.º 7/2009, de 12 de Fevereiro, consagra como princípios gerais no local de trabalho a segurança, a higiene e a saúde, tendo em vista a protecção do trabalhador, que não se resume apenas à integridade física, mas também à sua integridade moral.

ARTIGO 281.º

PRINCÍPIOS GERAIS EM MATÉRIA DE SEGURANÇA E SAÚDE NO TRABALHO

- 1 – O trabalhador tem direito a prestar trabalho em condições de segurança e saúde.*
- 2 – O empregador deve assegurar aos trabalhadores condições de segurança e saúde em todos os aspectos relacionados com o trabalho, aplicando as medidas necessárias tendo em conta princípios gerais de prevenção.*
- 3 – Na aplicação das medidas de prevenção, o empregador deve mobilizar os meios necessários, nomeadamente nos domínios da prevenção técnica, da formação, informação e consulta dos trabalhadores e de serviços adequados, internos ou externos à empresa.*
- 4 – Os empregadores que desenvolvam simultaneamente actividades no mesmo local de trabalho devem cooperar na protecção da segurança e da saúde dos respectivos trabalhadores, tendo em conta a natureza das actividades de cada um.*
- 5 – A lei regula os modos de organização e funcionamento dos serviços de segurança e saúde no trabalho, que o empregador deve assegurar.*
- 6 – São proibidos ou condicionados os trabalhos que sejam considerados, por regulamentação em legislação especial, susceptíveis de implicar riscos para o património genético do trabalhador ou dos seus descendentes.*
- 7 – Os trabalhadores devem cumprir as prescrições de segurança e saúde no trabalho estabelecidas na lei ou em instrumentos de regulamentação colectiva de trabalho, ou determinadas pelo empregador.*

Apesar de consagrar apenas as normas fundamentais do regime da segurança e da saúde no trabalho, dos acidentes de trabalho e doenças profissionais, sendo, ainda necessário proceder à sua regulamentação, deixa explicitamente definido que o trabalhador tem direito a prestar trabalho em condições de segurança, higiene e saúde e a receber informação e formação adequadas, e expõe as obrigações dos empregadores e dos trabalhadores.

Compete ao empregador: identificar os riscos previsíveis; integrar a avaliação dos riscos na saúde e segurança dos trabalhadores, assegurar que a exposição a agentes perigosos não constitua risco para a saúde; planificar a prevenção na empresa; organizar os meios protegendo trabalhadores e terceiros; dar prioridade à protecção colectiva; prevenir os riscos do trabalho monótono sobre a saúde, assegurar a vigilância adequada da saúde; estabelecer um esquema de actuação em condições de emergência; restringir o acesso a zonas de risco grave; adoptar medidas no caso de perigo, grave; substituir o que é perigoso dentro da empresa; dar instruções adequadas aos trabalhadores; avaliar os conhecimentos e aptidões dos trabalhadores em matéria de saúde e segurança no trabalho. Com efeito, o empregador tem o dever de assegurar aos trabalhadores condições de segurança, higiene e saúde em todos os aspectos relacionados com o trabalho, para tal aplicando todas as medidas necessárias.

Em contrapartida a estas obrigações dos empregadores, identifica-se um conjunto de obrigações dos trabalhadores: cumprir as regras e instruções sobre saúde e segurança no trabalho; zelar pela saúde e segurança no trabalho próprias e de terceiros; utilizar correctamente os equipamentos e cumprir os procedimentos de trabalho estabelecidos; cooperar para a melhoria do sistema de saúde e segurança no trabalho, entre outras.

Devido à falta de regulamentação, permanece em vigor o Decreto-Lei n.º 441/91, de 14 de Novembro, que transpôs para o ordenamento jurídico nacional a Directiva do Conselho n.º 89/391/CEE, de 12 Junho, relativa à aplicação de medidas destinadas a promover a melhoria da segurança e da saúde dos trabalhadores no trabalho.

Por fim, de referir que durante mais de uma década o Decreto-Lei n.º 441/91, de 14 de Novembro, regulou o conjunto das normas fundamentais relativas à segurança e à saúde no trabalho. E mesmo com a publicação do Código do Trabalho e sua regulamentação, Leis n.ºs 99/2003, de 27 de Agosto e 35/2004, de 29 de Julho, que tinha por objectivo a simplificação da legislação, mantiveram-se em vigor algumas das disposições contidas no referido Decreto-Lei n.º 441/91, de 13 de Novembro.

3. ACIDENTE DE TRABALHO: ENQUADRAMENTO LEGAL

Passando agora à análise da regulação dos acidentes de trabalho em Portugal, a primeira lei que vem definir e estabelecer um regime de reparação dos acidentes de trabalho data

de finais da década de 60 – Lei n.º 2127, de 3 de Agosto de 1965, regulamentada através do Decreto-Lei n.º 360/71, de 21 de Agosto. Estes dois diplomas definiram e estruturaram o modelo de reparação dos acidentes de trabalho na sociedade Portuguesa, apenas alterado na década de 90.

Em 1997 com a publicação da Lei n.º 100/97, de 13 de Setembro, regulamentada pelo Decreto-Lei n.º 143/99, de 30 de Abril, assistiu-se a uma alteração e consolidação do sistema de reparação dos acidentes de trabalho, e que coincidiu com a revisão da Constituição da República Portuguesa, que passou a prever no seu artigo 59.º a “assistência e justa reparação a vítimas de acidente de trabalho ou de doença profissional”. Este novo enquadramento jurídico veio também ao encontro das alterações da realidade sócio-laboral portuguesa, do desenvolvimento de legislação complementar no âmbito das relações de trabalho, da jurisprudência e das convenções internacionais relacionadas com a temática da segurança e saúde no trabalho. Contudo a sua regulamentação – Decreto-Lei n.º 143/99, de 30 de Abril, surge quase dois anos depois. O objectivo deste Decreto-Lei, como se pode ler no seu preâmbulo, era o de prosseguir a filosofia subjacente à Lei 100/97, e que se traduzia na melhoria do sistema de protecção e de prestações conferidas aos sinistrados do trabalho, procurando, de igual modo, garantir o equilíbrio entre as entidades empregadoras e o sector segurador, estando as primeiras obrigadas a transferir a responsabilidade pela reparação dos danos sofridos.

Já em pleno século XXI é publicada a Lei n.º 99/2003, de 27 de Agosto, que aprovou o Código do Trabalho e que passou a dispor de um Capítulo dedicado à temática dos Acidentes de Trabalho. No entanto, a sua regulamentação só aconteceu em 1 de Janeiro de 2010, através da Lei n.º 98/2009, de 04 de Setembro, apesar de o artigo de 186.º desta Lei vir revogar todos os diplomas legais anteriores, facto é que esta apenas se aplica a acidentes de trabalho que tenham ocorrido após a entrada em vigor da referida Lei, ou seja, a acidentes que tenham ocorrido após o dia 01 de Janeiro de 2010. Neste sentido e para efeitos do presente trabalho o regime que será analisado diz respeito à Lei n.º 100/97, de 13 de Setembro, que tem por objecto os trabalhadores e seus familiares que, por via e nos termos da mesma, passaram a ter consagrado o “direito à reparação dos danos emergentes dos acidentes de trabalho e doenças profissionais” (n.º 1, art. 1.º). O seu âmbito de aplicação são os “trabalhadores por conta de outrem de qualquer actividade, seja ou não explorada com fins lucrativos” (n.º 1, do art. 2.º), fazendo-se, todavia, referência aos trabalhadores independentes no sentido destes deverem efectuar um

seguro que garanta as prestações previstas nesta lei, remetendo a restante matéria para o Decreto-Lei n.º 159/99 de 11 de Maio.

O acidente de trabalho pode ser definido como sendo um evento súbito e imprevisto, de origem externa e de carácter lesivo do corpo humano, ou seja, um acontecimento instantâneo ou de duração curta e limitada no tempo, de origem exterior ao organismo do sinistrado e que provoque uma alteração no anterior estado físico ou de saúde. A diversidade dos acontecimentos que constituem acidentes de trabalho não permite, de acordo com Viriato Reis (2009), que se faça um elenco de eventos *a priori*. Apenas se pode dizer, de forma genérica, que o acidente pode traduzir-se numa pancada com um objecto contundente ou cortante, numa queda, numa explosão, num entalão ou num mau jeito ou torção de uma parte do corpo. Mas para ser considerado acidente de trabalho terá que se verificar “no local e no tempo de trabalho e produza directa ou indirectamente lesão corporal, perturbação funcional ou doença de que resulte a morte ou redução da capacidade de ganho ou a morte” (n.º 1, art. 6.º, Lei 100/97). Por local de trabalho, entende-se, “todo o lugar em que o trabalhador se encontra ou deva dirigir-se em virtude do seu trabalho e em que esteja, directa ou indirectamente, sujeito ao controlo do empregador” (n.º3, art. 6.º). O tempo de trabalho diz respeito, “além do período normal laboração, o que preceder o seu início, em actos de preparação ou com ele relacionados, e o que se lhe seguir, em actos também com ele relacionados, e ainda as interrupções normais ou forçadas de trabalho” (n.º 4, art. 6.º). Ora como podemos perceber por esta definição, quer a noção de local de trabalho quer a noção de tempo de trabalho têm, aqui uma concepção ampla, como fica claro no exposto no n.º2 do art. 6.º da referida Lei.

ARTIGO 6º
(CONCEITO DE ACIDENTE DE TRABALHO)

(...)

2. Considera-se também acidente de trabalho o ocorrido:

- a) No trajecto de ida e de regresso para e do local de trabalho, nos termos em que vier a ser definido em regulamentação posterior;
- b) Na execução de serviços espontaneamente prestados e de que possa resultar proveito económico para a entidade empregadora;
- c) No local de trabalho, quando no exercício do direito de reunião ou de actividade de representante dos trabalhadores, nos termos da lei;
- d) No local de trabalho, quando em frequência de curso de formação profissional ou, fora do local de trabalho, quando exista autorização expressa da entidade empregadora para tal frequência;
- e) Em actividade de procura de emprego durante o crédito de horas para tal concedido por lei aos trabalhadores com processo de cessação de contrato de trabalho em curso;

f) Fora do local ou do tempo de trabalho, quando verificado na execução de serviços determinados pela entidade empregadora ou por esta consentidos.

Para que um acidente seja considerado de trabalho é necessário que haja, ainda, uma lesão corporal, perturbação funcional ou doença. A lesão é o efeito de que o acidente de trabalho é a causa directa ou indirecta. É fundamental, que exista um nexo de causalidade entre o acto lesivo e a lesão corporal, mas no caso de a lesão, perturbação ou doença não for reconhecida a seguir ao acidente compete à vítima ou a seus beneficiários legais provar que foi consequência dele. Uma outra condição para que se possa falar de acidente de trabalho é que a lesão corporal produza a morte ou uma incapacidade para trabalhar permanente ou temporária.

Perante uma análise ainda que breve da regulamentação dos acidentes de trabalho, verifica-se que é devida protecção do trabalhador em todos os actos que apresentem ligação, ainda que remota, com a sua capacidade lucrativa. A finalidade a atingir é a segurança social no trabalho, uma vez que esse risco não pode ser suportado por cada entidade patronal, mesmo com recurso ao expediente do seguro obrigatório, já que o trabalhar e seus beneficiários têm direito à reparação dos danos emergentes de acidentes de trabalho, pois as consequências são bastante pesadas para o trabalhador e suas famílias, mas também para empresas que são obrigadas a pagar a indemnizações às vítimas e/ ou seus beneficiários.

Como poderemos verificar pela análise do art.10.º da Lei a reparação dos danos pode ser em espécie ou em dinheiro. A primeira diz respeito a prestações de natureza médica, cirúrgica, farmacêutica, hospitalar e quaisquer outras, seja qual for a sua forma, desde que necessárias e adequadas ao estabelecimento do estado de saúde e da capacidade de trabalho ou de ganho do sinistrado e à sua recuperação para a vida activa. O segundo tipo de reparação diz respeito a indemnizações por incapacidade temporária absoluta ou parcial para o trabalho; indemnizações em capital ou pensão vitalícia correspondente à redução na capacidade de trabalho ou ganho, em caso de incapacidade permanente; pensões aos familiares do sinistrado; subsídio por situações de elevada incapacidade permanente; subsídio para readaptação de habitação e subsídio por morte e despesas de funeral.

ARTIGO 10.º
(REPARAÇÃO)

O direito à reparação compreende, nos termos que vierem a ser regulamentados, as seguintes prestações:

- a) Em espécie: prestações de natureza médica, cirúrgica, farmacêutica, hospitalar e quaisquer outras, seja qual for a sua forma, desde que necessárias e adequadas ao restabelecimento do estado de saúde e da capacidade de trabalho ou de ganho do sinistrado e à sua recuperação para a vida activa;
- b) Em dinheiro: indemnização por incapacidade temporária absoluta ou parcial para o trabalho; indemnização em capital ou pensão vitalícia correspondente à redução na capacidade de trabalho ou de ganho, em caso de incapacidade permanente; pensões aos familiares do sinistrado; subsídio por situações de elevada incapacidade permanente; subsídio para readaptação de habitação, e subsídio por morte e despesas de funeral.

3.1. DA PARTICIPAÇÃO À ACÇÃO DE ACIDENTE

Ocorrido um acidente há que comunicá-lo. De acordo com a Lei n.º 143/99, de 30 de Abril¹⁰, esta comunicação poderá ser feita pelo sinistrado ou seus beneficiários legais, verbalmente ou por escrito, nas 48 horas seguintes, à entidade empregadora ou à pessoa que a represente na direcção do trabalho, salvo se estas o presenciarem ou dele vierem a ter conhecimento no mesmo período (n.º1, art. 14.º). Se, todavia, o estado do sinistrado ou outra circunstância devidamente comprovada não o permitir, a contagem daquele prazo contar-se-á apenas a partir da cessação do impedimento. De referir ainda que no caso de as entidades empregadoras tenham transferido a sua responsabilidade devem participar à empresa de seguros o ocorrência do acidente, nos termos estabelecidos na apólice de seguro (art. 15.º). Já as entidades empregadoras cuja responsabilidade não esteja garantida na forma legal devem participar o acidente ao tribunal competente, por escrito, num prazo de 8 dias a contar da data do acidente ou do seu conhecimento. No caso de morte, o acidente deverá ser participado de imediato ao tribunal competente (art. 16.º). De referir também que nos casos de acidente de trabalho de que tenha resultado uma incapacidade permanente as empresas de seguro deveram comunicar ao tribunal competente no prazo de 8 dias a contar da data da cura clínica (art. 18.º).

Percebemos que a regra é a de que qualquer acidente de trabalho acaba por ser comunicado ao tribunal, seja pela entidade empregadora quando não transferiu a responsabilidade, seja pela entidade empregadora nas situações de morte, incapacidade permanente ou incapacidade temporária superior a 12 meses, ou, ainda, voluntariamente

¹⁰ Que veio regulamentar a Lei n.º 100/97, de 13 de Setembro.

por uma das pessoas acima referidas. Porém, no caso dos acidentes menos graves e de que não resulte incapacidade permanente ou temporária superior a 12 meses a sua comunicação ao tribunal não é uma exigência legal, desta forma se percebe que apesar do elevado número de acidentes de trabalho registado em todos os anos poucos são os que são alvo de participação judicial – segundo Ferreira *et al.* (2002) 93,2% dos acidentes de trabalho não chegam aos tribunais de trabalho.

Relativamente à transferência de responsabilidade de referir que de acordo com a Lei, a responsabilidade da entidade patronal pela reparação do acidente dever ser transferida obrigatoriamente para uma companhia de seguros, a quem cabe proceder à indemnização do sinistrado e/ou seus familiares. Esta transferência de responsabilidade pode ser vista como um marcado moderno da despersonalização progressiva da responsabilidade (Dias, 2001) do estado no assegurar de um conjunto de direitos aos trabalhadores.

Devido à comunicação obrigatória do acidente de trabalho seja pela empresa, seja pela seguradora ou pelo próprio trabalhador aos tribunais de trabalho, estes transformam-se em elementos centrais nas sociedades industrializadas (Ferreira, 2005a; Barendrecht *et al.*, 2006), através do que se designa de juridificação e judicialização das relações laborais (Ferreira *et al.*, 2002 e Ferreira, 1998). As acções de acidentes de trabalho são, assim um valioso indicador sociológico da articulação existente entre as condições de trabalho e riscos profissionais e a actividade de administração da justiça laboral, sendo um dos aspectos da designada sociedade de risco (Beck, 1992) no domínio das relações laborais. Contudo, o aumento da procura dos tribunais não ocorreu de modo uniforme (Santos *et al.*, 1996), verificando-se um crescimento selectivo e concertado em determinadas áreas de litigação, nomeadamente no contencioso cível (Villegas *et al.*, 2002; Pedroso *et al.*, 2002; Santos *et al.*, 1996), enquanto noutras áreas como a laboral, e mesmo sob o efeito da crise do Estado-providência, a tendência geral foi para a diminuição deste tipo de conflitualidade.

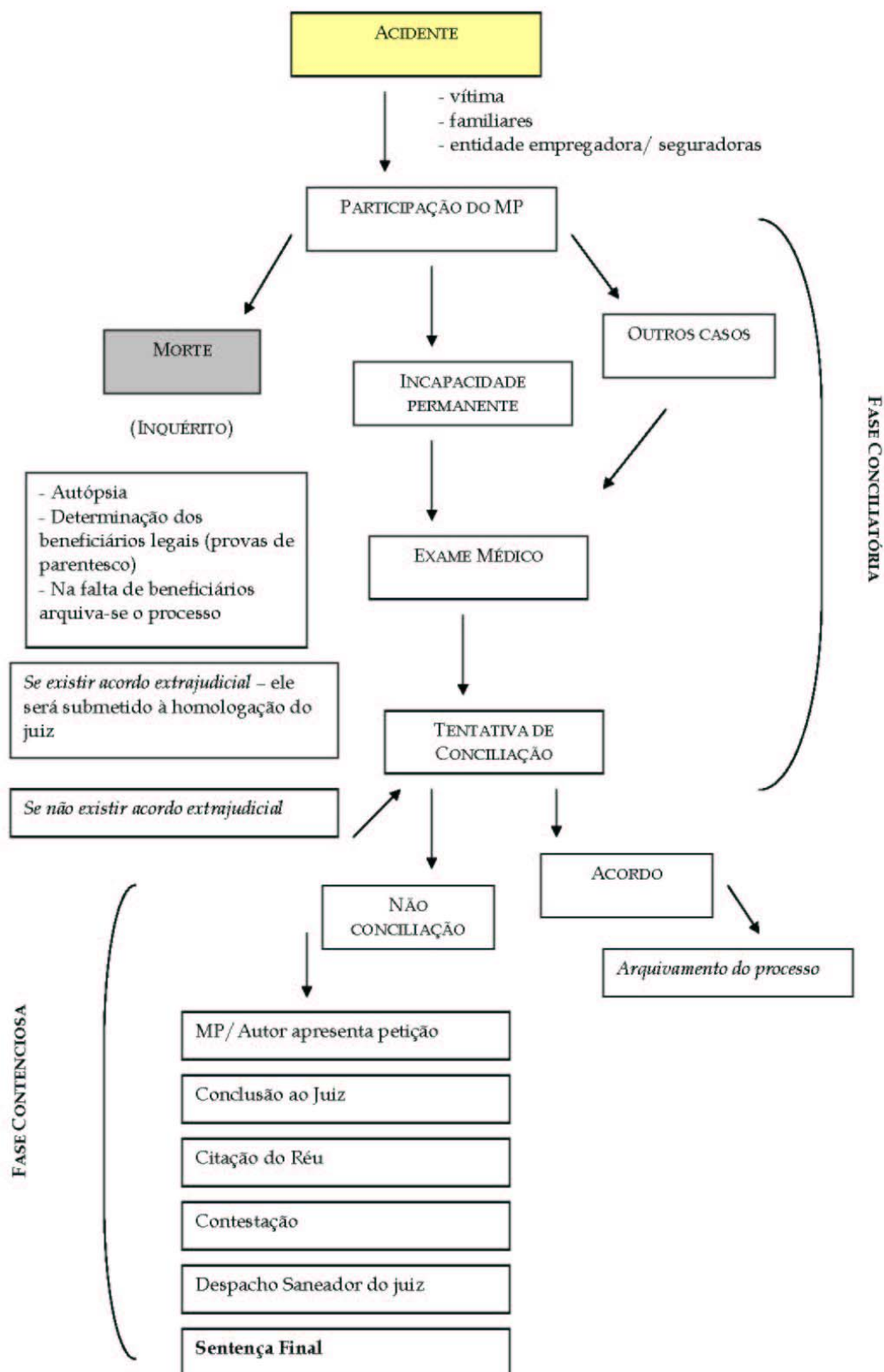
3.2. PROCESSO DE ACIDENTE DE TRABALHO: A IMPORTÂNCIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O processo emergente de acidente de trabalho é um processo especial que o Código de Processo de Trabalho regulamenta, já que dada a natureza do direito, procurou-se imprimir aos processos emergentes de acidente de trabalho e de doenças profissionais, um curso tão rápido quanto possível, eliminando-se fórmulas que o uso mostrou

inadequadas. O processo de acidente de trabalho divide-se em duas partes: a fase conciliatória dirigida pelo Ministério Público e a fase contenciosa. A fase conciliatória é uma fase a que podemos chamar de administrativa, pois destina-se a averiguar qual a situação clínica do sinistrado, a efectiva desvalorização na sua capacidade de ganho e demais circunstâncias destinadas a conseguir o acordo dos interessados quanto à fixação da reparação devida. Nela distinguem-se três casos: o da morte do sinistrado; o da incapacidade permanente e o da incapacidade temporária. Estes processos têm natureza urgente havendo distinções consoante se trate de morte, incapacidade permanente ou temporária.

No processo de acidente de trabalho é importante realçar o papel desempenhado pelo Ministério Público, que assume a dupla função de simultaneamente representar o sinistrado e presidir à fase conciliatória do processo. Deste modo, assume o papel de órgão do Estado e conjuntamente defensor do interesse público. Consequentemente, o Ministério Público é obrigado a desempenhar um importante trabalho legal no domínio da sinistralidade laboral. Assim as funções do Ministério Público na jurisdição laboral situam-no indiscutivelmente no interior do “poder judicial”, onde lhe é reservado um papel de privilegiada intermediação entre os cidadãos e a função jurisdicional, em nome deles, exercida (Dias, 2005). A evolução do Ministério Público tem contribuído decisivamente para o seu melhor conhecimento, tendo deixado de ser um mero representante do governo para passar a ser um mandatário do Estado e um prossecutor do interesse social, exercendo funções de extrema relevância social, como é o caso do patrocínio officioso dos trabalhadores e das suas famílias. Para além desta função, como vimos atrás, age como um verdadeiro mediador na busca de uma solução justa, através de uma composição amigável dos interesses de natureza e ordem pública envolvidos. Assim sendo, o Ministério Público confere aos trabalhadores a possibilidade de acesso ao direito e à justiça numa situação de igualdade com as respectivas entidades empregadoras, sendo particularmente importantes para os trabalhadores carenciados economicamente e não sindicalizados (Ferreira, 2003 e 2005a).

Para uma melhor percepção de todo o processo de acidente de trabalho apresenta-se o seguinte esquema onde se visualizam as diferentes etapas:



3.3.PROCESSO DE ACIDENTE DE TRABALHO: OUTROS ACTORES ENVOLVIDOS

Estudos recentes (Ferreira, 1998, 2003 e 2005a e Pedroso *et al.* 2002) permitiram identificar os elementos constituintes do sistema oficial de acesso ao direito e à justiça laborais: Administração do Trabalho, Sindicatos e Ministério Público. Após breve descrição da importância do papel do Ministério Público, impõe-se a percepção, mesmo que de forma breve, do papel dos outros actores, nomeadamente da Autoridade para as Condições de Trabalho (ACT), da Segurança Social, dos Sindicatos e dos Advogados.

A **Autoridade para as Condições de Trabalho (ACT)** foi criada em 2006, pelo Decreto-lei n.º 211/2006, de 27 de Outubro, e veio suceder ao Instituto para a Segurança, Higiene e Saúde no Trabalho e à Inspecção-Geral do Trabalho, organismos entretanto extintos. É um organismo integrado na administração directa do Estado, sob tutela do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, dotado de autonomia administrativa e com jurisdição em todo o território continental. A ACT tem por missão a promoção da melhoria das condições de trabalho através da fiscalização do cumprimento das normas em matéria laboral, no âmbito das relações privadas, bem como a promoção de políticas de prevenção de riscos profissionais, quer no âmbito das relações laborais privadas, quer no âmbito da Administração Pública, com as seguintes atribuições:

- Fiscalizar o cumprimento das disposições legais, regulamentares e convencionais respeitantes às relações de trabalho;
- Promover acções de sensibilização e prestar informações com vista ao esclarecimento dos sujeitos das relações laborais e das respectivas associações, com vista ao pleno cumprimento das normas aplicáveis;
- Promover a execução das políticas de segurança, saúde e bem-estar no trabalho;
- Apoiar as entidades públicas e privadas na identificação dos riscos profissionais, na aplicação de medidas de prevenção e na organização de serviços de segurança, saúde e bem-estar no trabalho;
- Difundir a informação e assegurar o tratamento técnico dos processos relativos ao sistema internacional de alerta para a segurança e saúde dos trabalhadores, bem como a representação nacional em instâncias internacionais;
- Prevenir e combater o trabalho infantil, em articulação com os diversos departamentos governamentais.

Para além destas funções, oferece um serviço de atendimento aos cidadãos, em particular nos balcões da Loja do Cidadão, em matéria de relações laborais, sendo também considerada como um elemento facilitador do acesso ao direito e à justiça. Esta informação é, na

maioria dos casos, verbal, mas os trabalhadores mais jovens e instruídos pedem muitas vezes a informação por escrito. Os seus serviços atendem, anualmente, um número bastante considerável de utentes, sejam trabalhadores ou entidades empregadoras. Os assuntos registados nos serviços de atendimento prendem-se com questões relativas ao horário de trabalho, férias, remuneração, subsídio de férias e despedimento – muito pouco com questões relacionados com as condições de segurança ou de sinistralidade ou *quasi-sinistralidade*.

De referir que a procura deste tipo de serviços para a informação aos cidadãos sobre o direito do trabalho funciona como uma primeira instância de informação jurídica, antes mesmo de o trabalhador/empregador dar início ao litígio e, conseqüentemente, procurar os serviços do Ministério Público, dos sindicatos ou de advogado.

Por outro lado, é ainda competência dos inspectores do trabalho proceder à realização de inquéritos de acidentes graves. Esta tarefa reverte-se de uma importância fundamental, uma vez que permite estudar as medidas susceptíveis de evitar a sua repetição, propor e aplicar a efectivação das medidas de controlo dos riscos que sejam consideradas necessárias. A ACT pode ainda ser solicitada a realizar um inquérito urgente de acidente de trabalho para servir de apoio à actividade dos tribunais de trabalho, no âmbito do papel que desempenham de garantir congruência ao sistema de reparação dos danos emergentes de acidente de trabalho.

O papel da **Segurança Social**, apesar de não ser uma instituição muito procurada pelos trabalhadores no caso da prestação de informações sobre direitos laborais, é importante, dado que é aí que se dirigem na fase de instauração de uma acção, para a apreciação dos pedidos de concessão de apoio judiciário que passou a ser da sua competência (com a aprovação da Lei n.º 30-E/2000)

Os **sindicados**, nucleados no princípio de regulação da comunidade, como é sabido, sempre detiveram um papel muito importante de intermediação entre o trabalhador e os tribunais, através do seu papel de representação e, essencialmente, pela disponibilização de serviços jurídicos (informação, aconselhamento e patrocínio jurídico). Tal como refere António Casimiro Ferreira os sindicatos sempre desempenharam um importante papel no acompanhamento dos conflitos individuais de trabalho, a par das tradicionais funções políticas e de negociação colectiva (2003: 569), ao transferirem os problemas da esfera individual para a esfera pública. Se muitas vezes os sindicatos através das “acções-piloto”

fazem uma utilização estratégica dos conflitos individuais integrando-os nos processos de reivindicação e de negociação colectivas, eles acompanham igualmente os conflitos individuais de trabalho surgidos no quotidiano das relações laborais. Aliás, existe uma relação estreita entre a taxa de sindicalização e a mobilização dos tribunais de trabalho. No entanto, não deve esquecer-se a desigual distribuição de recursos financeiros e organizativos entre eles, podendo suceder que a maior fragilidade nestes domínios tenha como consequência uma menor qualidade na defesa dos interesses dos trabalhadores

É inegável o papel que os sindicatos em Portugal têm desempenhado na prevenção dos riscos profissionais e dos acidentes de trabalho, contudo a sua actuação na representação dos trabalhadores sinistrados e suas famílias, bem como o seu papel de facilitador do acesso ao direito e justiça laboral é desconhecido, para não o referenciar como inexistente. Apesar de muitos sindicatos disponibilizarem serviços jurídicos, por vezes, não por juristas, mas por funcionários que vão adquirindo conhecimentos referentes ao direito laboral, ao longo dos anos (Ferreira *et al.*, 2007). No entanto, há sindicatos que integram juristas nos seus quadros ou estabelecem avenças com advogados, de acordo com as necessidades. Num estudo realizado por Pedroso *et al.*, (2002), ficou patente que os sindicatos disponibilizavam serviços jurídicos aos trabalhadores, seus associados, (97,6% dos inquiridos). Este apoio jurídico é gratuito na fase de informação e de consulta jurídica, podendo ser cobradas algumas despesas processuais no caso de recurso para os tribunais (apenas 9,4% afirmaram cobrar nestes casos). Cerca de 32% dos sindicatos inquiridos, no estudo referido acima, efectuaram mais de 300 consultas no ano de 2000, tendo mesmo 16% efectuado mais de 1.000. Com um número de consultas jurídicas que variou entre as 101 e as 300, no ano de 2000, temos 24,1% dos sindicatos. A maioria dos juristas exerce funções a tempo-parcial e os assuntos mais frequentes relacionam-se, naturalmente, com as questões do contrato de trabalho.

Apesar destes dados, as associações sindicais tem um papel da maior importância no acesso ao direito e à justiça por parte dos trabalhadores. O actual Código do Processo de Trabalho, Decreto-lei n.º 480/99, de 9 de Novembro¹¹ alargou a sua legitimidade processual, no que diz respeito à actuação das associações sindicais, como poderemos ver pela análise do art. 5.º,

¹¹ Entretanto alterado pelo Decreto-Lei n. 295/2009, de 13 de Outubro, mas que apenas entrará em vigor no dia 1 de Janeiro de 2010.

ARTIGO 5.º
(LEGITIMIDADE DAS ASSOCIAÇÕES SINDICAIS E PATRONAIS)

- 1- As associações sindicais e patronais são partes legítimas como autoras nas acções relativas a direitos respeitantes aos interesses colectivos que representam.
- 2 - As associações sindicais podem exercer, ainda, o direito de acção, em representação e substituição de trabalhadores que o autorizem:
 - a) Nas acções respeitantes a medidas tomadas pela entidade patronal contra trabalhadores que pertençam aos corpos gerentes da associação sindical ou nesta exerçam qualquer cargo;
 - b) Nas acções respeitantes a medidas tomadas pela entidade patronal contra os seus associados que sejam representantes eleitos dos trabalhadores;
 - c) Nas acções respeitantes à violação, com carácter de generalidade, de direitos individuais de idêntica natureza de trabalhadores seus associados.
- 3 - Para efeito do número anterior, presume-se a autorização do trabalhador a quem a associação sindical tenha comunicado por escrito a intenção de exercer o direito de acção em sua representação e substituição, com indicação do respectivo objecto, se o trabalhador nada declarar em contrário, por escrito, no prazo de 15 dias.
- 4 - Verificando-se o exercício do direito de acção nos termos do n.º 2, o trabalhador só pode intervir no processo como assistente.
- 5 - Nas acções em que estejam em causa interesses individuais dos trabalhadores ou das entidades patronais, as respectivas associações podem intervir como assistentes dos seus associados, desde que exista da parte dos interessados declaração escrita de aceitação da intervenção.

O reforço da actividade judicial dos sindicatos é ainda reiterado pelo protagonismo que lhes é conferido no domínio dos riscos profissionais. Assim, a figura da providência cautelar relativa à segurança, saúde e higiene no trabalho, surgida *ex-novo* no actual Código do Processo de Trabalho (artigo 44.º)¹² prevê que quando se verifiquem situações que coloquem em risco sério e iminente a segurança, higiene e saúde dos trabalhadores, estes, seus representantes ou quaisquer outras entidades competentes, devem despoletar as providências que se mostrem adequadas a afastar ou prevenir tais riscos.

A conjugação do alargamento da legitimidade das associações sindicais para representarem os trabalhadores com o instituto da providência cautelar em matéria de segurança, saúde e higiene no trabalho, conferiu objectivamente aos sindicatos uma maior capacidade de penetração no sistema judicial. Estamos perante uma reivindicação do movimento sindical expressa em sede de concertação social, a qual traduz a crescente

¹² Consagra o artigo 44.º, “1. Sempre que as instalações, locais e processos de trabalho se revelem susceptíveis de pôr em perigo, sério e iminente a segurança, higiene ou saúde dos trabalhadores, para além do risco iminente à perigosidade do trabalho a prestar, podem estes, individual ou colectivamente, bem como os seus representantes, requerer ao tribunal as providências que, em função da gravidade da situação e das demais circunstâncias do caso, se mostrem adequadas a prevenir ou afastar aquele perigo. 2. O requerimento das providências a que se refere o número anterior não prejudica o dever de actuação de quaisquer outras autoridades competentes.”

preocupação das organizações sindicais na sua articulação com a administração da justiça laboral e a tensão prestada aos conflitos emergentes da relação individual de trabalho. Pode afirmar-se que as alterações legislativas reforçaram o poder de actuação e intervenção dos sindicatos junto das empresas facilitando do mesmo modo o seu relacionamento com o judicial-laboral.

Mas com refere Albino Mendes Baptista é forçoso reconhecer que os sindicatos não têm dado uma resposta mais adequada aos novos desafios que lhe são colocados, por vezes por “uma atitude de mera inércia resultante de alguma falta de sensibilidade para as novas realidades laborais” (2008: 14). Esta inércia também já tinha sido referida por António Casimiro Ferreira no caso da discriminação das mulheres e homens no domínio laboral (2005b: 416), e ainda o facto da concessão do apoio jurídico revelar muitas insuficiências, nomeadamente no que diz respeito à contratação de juristas (idem: 406).

Certo que a baixa taxa de sindicalização em Portugal (entre 20% e 30%), poderá ser uma das explicações para esta inércia, mas contribuiu seguramente para a pouca efectividade dos direitos laborais. Outras explicações assentam dificuldades de articulação com o sistema judicial, nomeadamente em matéria relativa à morosidade do processo executivo e dificuldades na produção de prova, e nas dificuldades financeiras, referentes ao funcionamento dos sindicatos e às custas judiciais.

Relativamente aos **advogados**, apenas de referir que estes constituem uma oferta de acesso ao direito emergente do princípio do mercado, cuja procura parte essencialmente das empresas e empregadores.

III PARTE

ACESSO AO DIREITO E À JUSTIÇA E O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

ACesso AO DIREITO E À JUSTIÇA: UM DIREITO FUNDAMENTAL

Os temas da cidadania¹³ e do acesso à justiça têm vindo a ganhar cada vez mais ênfase nas pesquisas sócio-político-jurídicas, nomeadamente no cenário internacional e após a instituição dos chamados novos direitos de cidadania pelo designado Estado social. Em termos amplos, como defende Jacques Faget (1995), o direito de acesso ao direito significa, num plano simbólico, a conquista da cidadania, o acesso ao estatuto de sujeito de direito e de direitos e, num plano instrumental, o acesso à informação sobre o direito e a capacidade de efectivação dos direitos. Considerado em termos mais restritos, o acesso ao direito e à justiça representa o meio pelo qual os indivíduos conseguem aceder à informação jurídica e aos serviços jurídicos e resolver os conflitos, incluindo, assim, o acesso aos tribunais, o apoio jurídico e os mecanismos extra-judiciais de resolução de litígios (Barendrecht *et al.*, 2006). O acesso à justiça e ao sistema de justiça como um todo são, pois, matérias fundamentais para a vida em sociedade, daí que o objectivo principal de um regime de acesso à justiça deva ser o de assegurar que todos os cidadãos conseguem efectivar os seus direitos (Evans, 1997).

Já Cappelletti e Garth vêm o acesso à justiça como um dos mais básicos direitos humanos (1978: 12) e analisado como meio de realização da cidadania. Neste sentido, a ideia de acesso à justiça é entendida não apenas como uma concepção de acesso ao judiciário, mas dentro de uma visão mais abrangente, ou seja de existência de uma ordem jurídica socialmente justa. Para Boaventura de Sousa Santos o acesso ao direito e à justiça é a pedra de toque do regime democrático, pelo que não existirá democracia sem o respeito pela garantia dos direitos dos cidadãos (Santos *et al.*, 1996: 483) e tem a função justamente de equacionar as relações entre o processo civil e a justiça social, entre igualdade jurídica co-formal e desigualdades socioeconómicas (Santos, 1994).

¹³ A categoria cidadania não deve ser aqui entendida de maneira estrita e formal ao exercício individual ou de grupos dos direitos e deveres, mas sim relacionadas com uma concepção mais ampla de exercício e reivindicações de direitos fundamentais.

1. ACESSO AO DIREITO E À JUSTIÇA: UMA EVOLUÇÃO

Para Mauro Cappelletti e Bryant Garth (1978), o conceito de acesso à justiça foi sujeito a várias transformações. No final do século XVIII e inícios do século XIX, os cidadãos passavam toda a sua vida sem sequer pensarem em se dirigir à justiça, o direito era relativamente simples e respeitado por todos e não tinha grande influência na vida quotidiana. O direito de acesso à assistência e protecção jurídica significava, apenas, que os indivíduos tinham um direito formal de propor ou de se defender de uma acção, sendo considerado como um direito natural. Isto significava que os direitos naturais não tinham necessidade de acções afirmativas por parte do Estado para serem protegidos, pois, sendo direitos anteriores ao Estado, a sua preservação apenas requeria dele que não permitisse que fossem ofendidos, o que significava que não era uma preocupação do Estado tornar as pessoas capazes de recorrer ao direito e às suas instituições, pelo que a justiça só era acessível àqueles que podiam pagar por ela.

À medida que as sociedades foram evoluindo e se complexificando, aumentaram as relações dos indivíduos com a administração pública, as acções e as relações assumiram uma natureza mais colectiva, reconhecendo-se, de forma gradual, os direitos sociais e os deveres estaduais, da comunidade, das associações e dos próprios indivíduos. O Estado, ao querer assegurar a segurança material de todos, assumiu-se como redistribuidor e planificador (van de Kerchove e Ost, 2002). O chamado Estado-providência assistiu a um alargamento dos seus direitos porque os cidadãos contavam, cada vez mais, com um aumento das suas liberdades. A afirmação dos direitos sociais, fundados nas necessidades, mais do que na propriedade, opondo-se alguns aos direitos tradicionais e os esforços feitos para os tornar efectivos, transformou completamente o Estado. É neste contexto que o direito de acesso efectivo à justiça ganha uma atenção particular dentro do Estado-providência. As reformas levadas a cabo no campo do Direito foram no sentido de capacitar os indivíduos enquanto consumidores, arrendatários, trabalhadores e, sobretudo, cidadãos. O direito de acesso efectivo à justiça tornou-se, pois, o requisito básico de um sistema jurídico moderno e igualitário, cujo objectivo é o de garantir, e não apenas proclamar, os direitos de todos (Cappelletti e Garth, 1978: 5).

1.1. OS SISTEMAS DE ACESSO AO DIREITO E À JUSTIÇA

Apesar de uma certa unanimidade sobre o acesso ao direito e à justiça serem entendidos como um direito fundamental, deparamo-nos com diversos sistemas de acesso ao direito e à justiça. Segundo Alessandra Luca (2007), esta diversidade assenta num conjunto de factores que vão desde o nível de desenvolvimento do Estado-providência, a família jurídica de pertença, até ao modelo processual prevalecente, ao nível de profissionalismo das profissões jurídicas e à religião dominante. Já para Herbert Kritzer e outros (1996), a origem dos regimes de acesso ao direito prende-se com a emergência, durante o século XIX, daquilo a que o autor chama de “classes perigosas”. Estas seriam constituídas pelos trabalhadores ou operários que apareceram devido à industrialização capitalista e que migravam para os centros urbanos. Terá sido por esse facto que, nos Estados Unidos da América, as primeiras associações terão surgido por causa da preocupação crescente que a chegada dos imigrantes europeus provocava. Se a resposta dos Estados foi no sentido de criminalizar as condutas e da imposição de sanções graves, aumentando, por essa via, o número de acusações, então, de forma a legitimar o seu poder coercivo o Estado terá, também, de providenciar assistência jurídica a todos os acusados. Todavia, Richard Abel (1996) contrapõe-se a esta explicação, defendendo que a razão funcional (migração) apresentada por Kritzer poderá não estar sempre na origem da emergência de esquemas de apoio judiciário, já que a legislação britânica, de 1949, e a holandesa, de 1957, não tiveram por base nenhum movimento migratório anterior.

Há também autores que defendem que os sistemas de acesso ao direito e à justiça surgiram impulsionados pelas profissões legais, numa espécie de ‘necessidade induzida’. Todavia, autores como Paterson e Goriely (1996), ainda que admitam que os sistemas possam, de alguma forma, reflectir os interesses dos profissionais, não foram estes que os inventaram. Se é verdade que se pode falar, nalguns casos, em ‘lobbying reformador’, os autores questionam por que razão nem todas as profissões jurídicas estão associadas ao desenvolvimento dos sistemas de *legal aid*.

Cappelletti e Garth (1978) descrevem a evolução dos regimes de acesso apelando ao que Pedroso e outros (2002) chamaram de ‘metáfora das três vagas’ (*three "waves" of change*). Para os autores, a existência de um verdadeiro *Movimento de Acesso ao Direito e à Justiça*, ainda que devam ser considerados vários antecedentes (como os que se referiram), apenas emergiu de forma organizada após a IIª Guerra Mundial. A primeira

vaga coincidiu com o aparecimento dos regimes de *legal aid*, que consistiam em providenciar assistência judiciária, na forma de representação em tribunal, aos indivíduos economicamente desfavorecidos. A segunda estendeu este movimento, a partir de 1970, à promoção da representação dos interesses colectivos e difusos, visando ultrapassar as questões sistémicas ligadas ao problema da desigualdade entre os indivíduos. Por fim, a terceira vaga coloca a ênfase não só na criação de meios alternativos de resolução de litígios menos formais que os tribunais, os chamados ADR (*Alternative Dispute Resolution* ou Resolução Alternativa de Litígios), mas também em reformas do próprio sistema de justiça, que se quer mais simples e acessível.

1.2. A IMPORTÂNCIA DO SISTEMA DE ACESSO AO DIREITO E À JUSTIÇA

Quando Cappelletti e Garth publicaram o seu estudo, o tema do acesso à justiça estava no centro da atenção do debate académico e reformador de muitos países. Os projectos de investigação sobre o tema davam conta de uma demanda latente de justiça, ao mesmo tempo que chamavam a atenção para as barreiras que impediam um acesso efectivo à justiça por parte de todos os cidadãos. Mas, com o início dos anos 80 o panorama alterou-se e entrou-se num período de afirmação de políticas neoliberais¹⁴ visando a máxima redução possível da intervenção e do aparato estatal, na convicção de que deve ser a eficiência e não a igualdade material o objectivo a perseguir; ou seja o mercado e não o Estado o instrumento que deve realizar o bem-estar dos cidadãos (Luca, 2007: 4). Paralelamente, o interesse pelo tema do acesso à justiça diminuiu bastante, quase desaparecendo, assistindo-se, nos anos 80 e 90 ao declínio dos regimes do acesso ao direito e à justiça. Um dos exemplos paradigmáticos apontados é o regime de *legal aid* do Reino Unido, onde o governo britânico passa a preocupar-se mais com os custos do sistema, considerados excessivos, assistindo-se a uma passagem de um sistema que assentava na igualdade de acesso para um sistema caracterizado pela

¹⁴ Em Inglaterra, 1979 foi o ano em que Margaret Thatcher subiu ao poder, tendo o Governo que liderava implementado uma política neoliberal que se propunha não só reduzir ao mínimo a intervenção estatal em todas as actividades de carácter individual, como também se propôs transferir para o sector público a lógica e os princípios do sector privado. Os anos que se seguiram formaram o período do chamado “*new public management*”. Este período caracterizou-se, pois, por uma série de privatizações, acompanhadas do desenvolvimento de formas de controlo dos serviços públicos alternativas à propriedade do Estado e à gestão burocrática, centradas numa confiança nas funções reguladoras do mercado livre e no emprego de técnicas próprias de gestão vindas do sector privado. Neste contexto, desenvolveu-se uma nova forma de actuação dos direitos sociais, definida como “consumidorista”, que se propunha efectivar a tutela dos direitos dos cidadãos através de estruturas típicas da economia de mercado (Luca, 2007).

eficácia. Esta viragem assinalou o fim do desenvolvimento do sistema de *legal aid*, coincidiu com a crise do Estado-providência.

Este fenómeno não se restringiu somente ao Reino Unido, já que, em razão da exigência de controlo da despesa pública, tida como prioritária, os vários sistemas de apoio judiciário de vários países (Canadá, Holanda, Suécia, etc.) foram sendo objecto de intervenções restritivas e somente nos países em que os regimes de apoio judiciário ainda não estavam suficientemente desenvolvidos e o movimento neoliberal ainda era débil é que se verificaram intervenções de melhoramento dos sistemas (Luca, 2007).

Verificou-se, assim, que, apesar do crescimento da procura na maior parte das sociedades, os requisitos de elegibilidade e de acesso ao sistema de apoio legal tornaram-se mais restritivos e ao mesmo tempo que começou a ser introduzido ou desenvolvido o pagamento parcial (ou total) do custo dos casos pelos “clientes limitou-se o apoio judiciário aos casos criminais (Pedroso *et al.*, 2002).

Ao declínio dos regimes e meios de acesso ao direito e à justiça verificado nos anos 80 e 90, assistiu-se no final do século XX e início do século XXI, sobretudo na Europa, a um discurso político e legislativo de desenvolvimento e consolidação de todos os meios que permitam aos cidadãos aceder ao direito e à resolução de litígios, porque tal como defendem Paterson e Goriely (1996), o direito é uma das formas pelas quais as pessoas se podem expressar enquanto cidadãos e ainda que não possa, por si só, produzir uma sociedade justa, pode assegurar que a sociedade respeite determinados valores. É por estes motivos que o tema do acesso à justiça continua a ser merecedor de atenção, já que este direito continua a apresentar-se como o principal instrumento para a realização da igualdade material dos cidadãos.

Não podemos abordar a questão do acesso ao direito e à justiça sem mencionar o conjunto de barreiras existente à sua efectividade. Historicamente, verifica-se que o acesso à justiça sofre muitas restrições. Alguns estudos realizados pela sociologia jurídica salientam que apesar de todo o alargamento do Estado e do Direito, muitos são os obstáculos que atingem os cidadãos que procuram efectivar os seus direitos. Os obstáculos encontrados são de três tipos: económicos, sociais e culturais (Santos *et al.*, 1996 e Ferreira, 2005a e 2005b). Estas barreiras encontram-se relacionadas aos custos de litigação, à morosidade ou celeridade dos processos, ao reconhecimento dos direitos, à desconfiança perante o sistema judiciário, bem como aos formalismos do sistema.

No entanto, são de referir também a questão da linguagem jurídica (Luban, 1988), na medida em que a linguagem utilizada está cheia de arcaísmos, de excessiva utilização de palavras de cariz burocrático, expressões muito técnicas e excesso de remissões para outras leis. Para além da linguagem empregue nas normas legais, há também que atender à própria linguagem judicial, pois não se pode falar em acesso à justiça mantendo-se a população distante das decisões, que não compreende (Sousa, 2005). Em suma, pode afirmar-se, recorrendo às palavras de Bernard Jackson (1995), que a linguagem jurídica contém determinadas características que inibem a sua inteligibilidade, não só relativamente ao público em geral, mas também em relação aos próprios juristas. Por fim, de mencionar o caso das barreiras arquitectónicas como impeditivos do acesso ao direito e à justiça (Branco, 2008).

Sendo o “acesso ao direito e à justiça (...) uma forma de acesso ao político, o que pressupõe um espaço público, onde todos possam expressar a sua opinião ou fazer valer os seus direitos na busca de uma solução para os conflitos” (Ferreira, 2005a:30), as barreiras ao acesso à justiça deverão ser encaradas como barreiras ao exercício da cidadania.

2. O ACESSO AO DIREITO E À JUSTIÇA EM PORTUGAL

2.1. A EVOLUÇÃO LEGAL DO REGIME DE APOIO JUDICIÁRIO

A assistência judiciária foi introduzida em Portugal, ainda em pleno Estado Novo, através da Lei n.º 7/70, associada ao Decreto n.º 562/70, que aprovou o Regulamento de Assistência Judiciária nos Tribunais Ordinários. Devido às críticas ao sistema e à sua ineficiência, o regime da assistência judiciária foi reformado pelo Decreto-Lei n.º 387-B/87, de 29 de Dezembro, conjugado com o Decreto-Lei n.º 391/88, de 26 de Outubro. Em Julho de 1996, o Governo apresentou a Proposta de Lei n.º 52/VII, à qual se seguiu a Lei n.º 46/96, de 3 de Setembro, que alterou os Decretos-Lei n.º 387-B/87 e n.º 391/88. Seguiu-se uma nova alteração ao regime de acesso ao direito e aos tribunais em 2000, através da Lei n.º 30-E/2000, de 20 de Dezembro, nos termos do qual passou a ser da competência dos serviços da Segurança Social a apreciação dos pedidos de concessão de apoio judiciário. Com a Lei n.º 34/2004, de 29 de Julho, deu-se uma nova modificação no regime do apoio judiciário, já que através desta Lei se fez a transposição da Directiva n.º 2003/8/CE, do Conselho, de 27 de Janeiro, relativa à

melhoria do acesso à justiça nos litígios transfronteiriços. Já em 2007 deu-se uma nova modificação, com a Lei n.º 47/2007, de 28 de Agosto (após apresentação, pelo Governo, da Proposta de Lei n.º 121/X). Esta Lei entrou em vigor no dia 01 de Janeiro de 2008.

Atendendo de seguida a cada um dos diplomas, procura-se perceber o que foi mudando em cada alteração legislativa no regime de acesso ao direito e aos tribunais em Portugal.

2.1.1 A LEI N.º 7/70, DE 9 DE JUNHO: O DIREITO DE ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA

Nos termos desta Lei n.º 7/70, de 09 de Junho, estipula-se em que consiste a assistência judiciária, quem poderá ter direito a usufruir da mesma e aqueles a quem não pode ser concedida, bem como quem a pode requerer e como se desenrola o processo de avaliação da insuficiência económica.

A assistência judiciária compreendia a dispensa, total ou parcial, de preparos e do prévio pagamento de custas (por outro lado, a obrigação de pagamento de custas e honorários só seria exigível quando o devedor, beneficiário da assistência, adquirisse meios que lhe permitissem efectuá-lo, cf. Base X), bem como o patrocínio oficioso (a ser exercido por advogado e solicitador nomeados pelo juiz¹⁵, em princípio mediante escala organizada pela Ordem dos Advogados e Câmara dos Solicitadores, sendo atendível a indicação pelo requerente de advogado e solicitador, quando estes a aceitassem).

Quanto aos destinatários: teriam direito à assistência todos aqueles que se encontrassem em situação económica que não lhes permitisse custear as despesas normais da acção, assim como as pessoas colectivas, sociedades e outras entidades que gozassem de personalidade judiciária, sendo, contudo, vedado este direito aos estrangeiros, quando, em igualdade de circunstâncias, as leis dos respectivos Estados a não reconhecessem aos Portugueses. Por sua vez, a insuficiência económica devia ser demonstrada mediante prova documental, salvo caso de presunção estabelecida em lei ou regulamento. Estava, porém, interdita a concessão às pessoas a respeito das quais

¹⁵ De acordo com o artigo 15.º do Decreto n.º 562/70, o patrocínio podia também ser exercido por candidatos à advocacia, na falta ou impedimento de advogados ou solicitadores; e ainda pelo Ministério Público ou por funcionário do Tribunal, na falta ou impedimento de todos os outros.

houvesse suspeita fundada de que tinham alienado ou onerado todos ou parte dos seus bens para se colocarem em condições de a obter e aos cessionários do direito ou objecto controvertido, embora a cessão pudesse ser anterior ao litígio, no caso de ter havido fraude. Em relação ao requerimento de assistência, podia ser feito pelo interessado na sua concessão, pelo Ministério Público, em representação dele, por advogado nomeado pelo juiz para esse efeito, a pedido do interessado ou do Ministério Público e por advogado designado pela Ordem dos Advogados, quando as circunstâncias o justificassem (a este competia também, em princípio, o patrocínio da causa para que foi requerida a assistência, cf. Base VI).

2.1.2. O DECRETO-LEI N.º 387-B/87: ACESSO AO DIREITO PARA TODOS

Em 1976, a Constituição da República Portuguesa (CRP), inspirada na Declaração Universal dos Direitos Humanos (artigo 8.º)¹⁶, consagrou no artigo 20.º que a todos os cidadãos era assegurado o acesso aos tribunais para defesa dos seus direitos. A revisão de 1982, por sua vez, veio alterar a epígrafe do artigo 20.º, consagrando o acesso ao direito e estabelecendo que “todos têm direito à informação e à protecção jurídica, nos termos da lei”. A CRP consagra, por um lado, a garantia da via judiciária em relação à defesa dos direitos e interesses legítimos dos cidadão e, por outro, o acesso ao direito que abrange a informação e a protecção jurídica, e esta a consulta jurídica e o apoio judiciário.

Ora, na sequência destas revisões constitucionais surgiu o Decreto-Lei n.º 387-B/87. Este novo Diploma, em que se passa do regime de assistência para o regime de acesso ao direito e aos tribunais¹⁷, verificou-se o alargamento do acesso com a introdução da possibilidade dos cidadãos terem informação jurídica e consulta jurídica gratuita.

¹⁶ O artigo 8.º da Declaração Universal dos Direitos do Homem estabelece que “toda a pessoa tem direito ao recurso efectivo às jurisdições nacionais competentes contra actos que violem os direitos fundamentais reconhecidos pela Constituição ou pela lei”. Refira-se ainda que a Convenção Europeia dos Direitos do Homem, no artigo 6.º, § 3, determina que todo o acusado tem direito a “Defender-se a si próprio ou ter assistência de um defensor da sua escolha e, se não tiver meios para remunerar um defensor, pode ser assistido gratuitamente por um defensor oficioso, quando os interesses da justiça o exigirem”.

¹⁷ Nos termos do artigo 1º, n.º 1, o sistema de acesso ao direito e aos tribunais destina-se a promover que a ninguém seja dificultado ou impedido, em razão da sua condição social ou cultural, ou por insuficiência de meios económicos, de fazer valer ou defender os seus direitos.

No que concerne à protecção jurídica (art. 6.º), a inovação consiste em introduzir, para além da assistência judiciária em julgamento, agora denominada apoio judiciário, a consulta jurídica¹⁸, entendida não só como a informação sobre a existência ou inexistência do direito, mas compreendendo também a realização de diligências extrajudiciais ou mecanismos informais de conciliação (art.13.º). No que respeita ao apoio judiciário, o diploma não apresentou inovações significativas relativamente ao anterior regime. As inovações prenderam-se com o alargamento do âmbito objectivo do apoio judiciário que, para além da dispensa, total ou parcial, de preparos, do patrocínio oficioso e da dispensa do prévio pagamento de custas, passou a compreender ainda a dispensa e o deferimento do pagamento de custas, o deferimento do pagamento de preparos e a dispensa do pagamento de honorários aos profissionais forenses pela prestação dos seus serviços. O regime de apoio judiciário passou a ser, também, aplicável aos processos das contra-ordenações e a estender-se a todos os processos apensos àquele em que se verificou a concessão (arts. 16.º e 17.º).

Facilitou-se, ainda, a possibilidade de o requerente provar a sua insuficiência económica através de qualquer meio de prova (ao contrário da Lei n.º 7/70, que elencava um rol de documentos aptos a essa comprovação, cf. art. 19.º), tendo-se verificado uma expansão do elenco de presunções legais de carência económica¹⁹. Para além disso, o sistema passou a abranger os estrangeiros e os apátridas com residência habitual em Portugal; e aos estrangeiros não residentes em Portugal o direito a protecção jurídica seria reconhecido na medida em que o mesmo fosse atribuído aos portugueses pelas leis dos respectivos Estados (art. 7.º).

A nomeação de patrono, com o Decreto-Lei n.º 387-B/87, implicou algumas alterações em relação ao anterior regime, a saber: passou a ser competente para a nomeação de patrono a Ordem dos Advogados ou a Câmara de Solicitadores, por solicitação do juiz

¹⁸ O artigo 11.º, n.º1, estabelecia que o Ministério da Justiça, em cooperação com a Ordem dos Advogados, instalaria e asseguraria o funcionamento de gabinetes de consulta jurídica, com vista à gradual cobertura territorial do país.

¹⁹ Assim, nos termos do artigo 20.º, gozavam da presunção de insuficiência económica quem estivesse a receber alimentos por necessidade económica; quem reunisse as condições exigidas para a atribuição de quaisquer subsídios em razão da sua carência de rendimentos; quem tivesse rendimentos mensais, provenientes do trabalho, iguais ou inferiores a uma vez e meia o salário mínimo nacional (deixaria de usufruir da presunção no caso de fruir outros rendimentos próprios ou de pessoas a seu cargo que, no conjunto, ultrapassassem um montante equivalente ao triplo do salário mínimo nacional); o filho menor, para efeitos de investigar ou impugnar a sua maternidade ou paternidade; o requerente de alimentos e os titulares de direito a indemnização por acidente de viação.

da causa (art. 32.º, n.º 2), e não, como anteriormente, o juiz, “em princípio mediante escala” (Base VIII da Lei n.º 7/70).

2.1.3. A LEI N.º 46/96: A REPOSIÇÃO DA CONSTITUCIONALIDADE

Em 1996, surgiu a Lei n.º 46/96, de 3 de Setembro, que alterou os Decretos-Lei n.º 387-B/87 e n.º 391/88. As alterações consistiram em estender a protecção jurídica a estrangeiros e a apátridas que tivessem requerido a concessão de asilo ao Estado Português (art. 7.º, n.º 2), situação não contemplada pelo Decreto-Lei n.º 387-B/87.

O apoio judiciário relativo às pessoas colectivas, de acordo com o art. 7.º, apenas passou a poder ser concedido àquelas com fins não lucrativos e às sociedades e aos comerciantes em nome individual em situações muito precisas (ou seja, quando o montante dos preparos e das custas fosse consideravelmente superior às possibilidades económicas daqueles, aferidas em função do volume de negócios, do valor do capital ou do património e do número de trabalhadores ao seu serviço). Deixaram, pois, de poder beneficiar de apoio judiciário as pessoas colectivas e as sociedades em geral, como até então dispunha o art. 7.º, n.º 4 do Decreto-Lei n.º 387-B/87.

Quanto ao facto de o apoio judiciário, para além de poder ser requerido, como anteriormente, em qualquer estado da causa, mantendo-se para efeitos de recurso e sendo extensivo a todos os processos que seguissem por apenso àquele em que a concessão se verificasse, passou a ser, também, possível estender-se a concessão ao processo principal quando concedido em qualquer apenso (art. 17.º, n.º 2).

A Lei n.º 46/96 operou ainda no apoio judiciário, passando este a implicar, além da “não exigência imediata de quaisquer preparos”, tal como nos termos do Decreto-Lei n.º 387-B/87, também a não exigência “dos encargos de que dependa o prosseguimento da acção”. O artigo 39.º, relativo aos recursos admitidos, foi também alvo de modificações, pois as decisões que concediam ou negassem o apoio judiciário passavam a admitir recurso de agravo, em um só grau, independentemente do valor do incidente, tendo tal recurso, quando interposto pelo requerente, efeito suspensivo da eficácia da decisão, subindo de imediato e em separado, e efeito meramente devolutivo nos restantes casos.

2.1.4. A LEI N.º 30-E/2000: O APARECIMENTO DA SEGURANÇA SOCIAL

O regime de acesso ao direito e aos tribunais foi alterado em 2000 através da Lei n.º 30-E/2000, de 20 de Dezembro, que estipulou passar a ser da competência dos serviços da Segurança Social a apreciação dos pedidos de concessão de apoio judiciário. Com esta Lei houve um alargamento relativamente aos beneficiários da protecção jurídica, que, de acordo com o n.º 1 do artigo 7.º, passaram a ser os cidadãos nacionais e da UE que demonstrassem não dispor de meios económicos bastantes para suportar os honorários dos profissionais forenses, devidos por efeito da prestação dos seus serviços, e para custear, total ou parcialmente, os encargos normais de uma causa judicial. Esta norma, nos termos do n.º 4, incluía também as pessoas colectivas e as sociedades, desde que fosse feita a prova aludida no n.º 1. Há aqui a registar uma alteração, que poderá ser considerada um retrocesso, pois com a Lei n.º 30-E/2000 voltou a vigorar o regime do Decreto-Lei n.º 387-B/87 e não as alterações introduzidas pela Lei n.º 46/96, que veio estabelecer que passavam a poder beneficiar do regime do apoio judiciário as pessoas colectivas de fins não lucrativos. A nova Lei veio alterar este dispositivo, passando a concessão de apoio judiciário a poder ser atribuída a pessoas colectivas e sociedades, sem a exigência de não prosseguirem fins lucrativos com a sua actividade.

Na redacção da nova Lei foram ainda introduzidas ligeiras alterações às modalidades de apoio judiciário, regulado no artigo 15º, que estabelece que este poderá abranger não só a nomeação e pagamento de honorários do patrono (como nos diplomas anteriores), mas também, em alternativa, o pagamento de honorários do patrono escolhido pelo requerente.

O que é fundamentalmente novo com esta Lei de 2000 é o facto de a competência para decidir da concessão ou não do apoio judiciário caber agora ao dirigente máximo dos serviços de segurança social²⁰ da área de residência do requerente e já não ao magistrado da causa onde o incidente era suscitado. Aliás, o procedimento de apoio judiciário passa a ser autónomo relativamente à causa a que respeite, não tendo qualquer repercussão sobre o andamento desta (salvo as excepções previstas no art. 25.º).

²⁰ O n.º 2 do art. 21.º estabelece que a competência para conceder o apoio judiciário é delegável, mas é insusceptível de subdelegação.

Um outro aspecto inovador, desta lei, encontra-se no artigo 26.º que determina, no n.º 1, que o prazo para a conclusão do procedimento administrativo sobre o pedido de apoio judiciário é de 30 dias. A contagem do prazo de 30 dias tem início no dia seguinte ao da entrada do requerimento de concessão de apoio judiciário nos serviços da Segurança Social e não se suspende aos sábados, domingos e feriados. O n.º 2 desta norma determina que, se tiver decorrido o prazo de 30 dias sem ter sido proferida qualquer decisão, considera-se tacitamente deferido o pedido de apoio judiciário, isto é, há lugar a um deferimento tácito²¹ ou presumido, sem necessidade de fundamentação.

Havendo deferimento do pedido de apoio judiciário, deve a decisão especificar a modalidade e a medida concreta do apoio concedido. No caso de haver indeferimento, a decisão que indefira o pedido de apoio judiciário importa a obrigação do pagamento das custas e encargos devidos nos termos do Código das Custas Judiciais, bem como o pagamento pelo requerente da nota de honorários que o patrono nomeado lhe apresente em razão dos serviços que tenha prestado (art. 31.º).

2.1.5. A LEI N.º 34/2004, DE 29 DE JULHO: A TRANSPOSIÇÃO DA DIRECTIVA EUROPEIA

Este novo regime de acesso ao direito e aos tribunais está pautado por pequenas alterações. De facto, logo o primeiro capítulo apresenta diferenças de redacção relativamente ao disposto no anterior diploma, a Lei n.º 30-E/2000. Assim, pode ler-se agora, no artigo 1.º, que “o sistema de acesso ao direito e aos tribunais destina-se a assegurar que a ninguém seja dificultado ou impedido, em razão da sua condição social ou cultural, ou por insuficiência de meios económicos, o conhecimento, o exercício ou a defesa dos seus direitos”, enquanto na anterior redacção se podia ler: “o sistema de acesso ao direito e aos tribunais destina-se a promover que a ninguém seja dificultado ou impedido, em razão da sua condição social ou cultural, ou por insuficiência de meios económicos, de conhecer, fazer valer ou defender os seus

²¹ Nos termos do n.º 4 do artigo em análise, os “serviços da segurança social enviam mensalmente relação dos pedidos de apoio judiciário tacitamente deferidos à Direcção-Geral da Administração Extrajudicial, ao conselho distrital da Ordem dos Advogados e ao conselho regional da Câmara dos Solicitadores, se o pedido envolver a nomeação de patrono, e, se o requerimento tiver sido apresentado na pendência de acção judicial, ao tribunal em que esta se encontra pendente”.

direitos”. Ou seja, enquanto antes se promovia, agora assegura-se o conhecimento, o exercício ou a defesa dos direitos.

Esta lei reconhece que não são apenas os obstáculos de natureza económica que impedem ou dificultam o acesso ao direito e aos tribunais, pelo que a realização ou defesa dos direitos dos cidadãos depende do conhecimento da respectiva existência e/ou violação, bem como dos instrumentos legais de que podem usar com vista ao respectivo acautelamento. O fim da informação jurídica é, pois, o de proporcionar um melhor exercício dos direitos e o cumprimento dos deveres legalmente estabelecidos.

Este artigo 2.º deve ser lido conjuntamente com o n.º 2 do artigo 5.º, nos termos do qual compete à Ordem dos Advogados, com a colaboração do Ministério da Justiça, prestar a informação jurídica, no âmbito da protecção jurídica, nas modalidades de consulta jurídica e apoio judiciário.

É importante registar que, nos termos do artigo 18.º, n.º 2, o pedido de apoio judiciário passa a ter de ser feito antes da primeira intervenção processual, ressaltando-se, obviamente, os casos em que a situação de insuficiência económica for superveniente ou se, em virtude do decurso do processo, ocorrer um encargo excepcional (suspendendo-se, nestes casos, o prazo para pagamento da taxa de justiça e demais encargos com o processo até à decisão definitiva do pedido de apoio judiciário). Quanto a quem tem competência para decidir sobre a eventual concessão do apoio, continua a ser, nos termos do artigo 20.º, o dirigente máximo²² dos serviços de segurança social, da área de residência ou sede do requerente ou, no caso de o requerente não residir ou não ter a sua sede em território nacional, a decisão compete ao dirigente máximo dos serviços de segurança social onde tiver sido entregue o requerimento.²³

Para além de ser alargado o âmbito da protecção jurídica, é ainda alargado o âmbito dos beneficiários. Nos termos do artigo 7.º, têm direito a protecção jurídica os cidadãos nacionais e da UE, bem como os estrangeiros e os apátridas com título de residência

²² Esta competência continua a ser delegável, mas é insusceptível de subdelegação.

²³ Todavia, se os serviços da segurança social, perante um caso concreto, entenderem não dever aplicar o resultado da apreciação efectuada nos termos do n.º 1, devem remeter o pedido, acompanhado de informação fundamentada, para uma comissão constituída por um magistrado designado pelo Conselho Superior da Magistratura, um magistrado do Ministério Público designado pelo Conselho Superior do Ministério Público, um advogado designado pela Ordem dos Advogados e um representante do Ministério da Justiça, a qual decide e remete tal decisão aos serviços da segurança social (art. 20.º, n.º 2).

válido num Estado membro da UE, que demonstrem estar em situação de insuficiência económica. Já aos estrangeiros sem título de residência válido num Estado membro da UE será apenas reconhecido o direito a protecção jurídica na medida em que ele seja atribuído aos Portugueses pelas leis dos respectivos Estados.

Verifica-se, pois, que se antes apenas tinham direito à protecção jurídica os estrangeiros e apátridas que residissem habitualmente em Portugal, agora estende-se a protecção aos estrangeiros e aos apátridas que tenham um título de residência válido em qualquer Estado-membro do espaço comunitário europeu (desde que demonstrem que se encontram em situação de insuficiência económica). Por outro lado, apenas têm protecção as pessoas colectivas, deixando de ter referência as sociedades, os comerciantes em nome individual e os estabelecimentos individuais de responsabilidade limitada.

2.1.6. A LEI N.º 47/2007, DE 28 DE AGOSTO: MELHORAR O ACESSO À JUSTIÇA

A presente Lei introduz vários temas, entre os quais se realçam: os beneficiários da concessão de apoio judiciário, a protecção jurídica (consulta e informação), a reorganização das modalidades de apoio judiciário, novas regras relativas à selecção e admissão de profissionais forenses e o conceito de insuficiência económica.

No que respeita aos beneficiários da concessão, de acordo com a nova redacção do n.º 3 do art. 7.º as pessoas colectivas com fins lucrativos e os estabelecimentos individuais de responsabilidade limitada passam a não ter direito a protecção jurídica, enquanto as pessoas colectivas sem fins lucrativos têm apenas direito à protecção jurídica na modalidade de apoio judiciário.

Quanto à consulta jurídica, o artigo 14.º apresenta agora uma definição mais abrangente, pelo que a consulta consiste no esclarecimento técnico sobre o direito aplicável a questões ou casos concretos, nos quais avulsem interesses pessoais legítimos ou direitos próprios lesados ou ameaçados de lesão, cabendo ainda as diligências extrajudiciais que decorram directamente do conselho jurídico prestado ou que se mostrem essenciais para o esclarecimento da questão colocada. Por outro lado, a consulta pode ser prestada em gabinetes de consulta jurídica ou nos escritórios dos

advogados que adiram ao sistema de acesso ao direito²⁴, devendo, tendencialmente, cobrir todo o território nacional. Quanto aos gabinetes de consulta jurídica, estes podem abranger a prestação de serviços por solicitadores (art. 15.º).

Relativamente às modalidades de apoio judiciário, constantes do artigo 16.º, ainda que, no essencial, sejam as mesmas do anterior regime, há agora uma nova organização e redacção, pelo que as modalidades passam, pois, a ser as seguintes: a) dispensa de taxa de justiça e demais encargos com o processo; b) nomeação e pagamento da compensação de patrono; c) pagamento da compensação de defensor oficioso; d) pagamento faseado de taxa de justiça e demais encargos com o processo; e) nomeação e pagamento faseado da compensação de patrono; f) pagamento faseado da compensação de defensor oficioso; g) e atribuição de agente de execução²⁵. Por sua vez, e no que se refere às alíneas d) a f), a periodicidade do pagamento pode ser alterada em função do valor das prestações, sendo o valor da prestação calculado de acordo com as regras do n.º 2 do mesmo artigo.

Em termos do âmbito de aplicação do regime de apoio judiciário, este torna-se muito mais abrangente, já que, de acordo com o artigo 17.º, passa a aplicar-se também nos julgados de paz e noutras estruturas de resolução alternativa de litígios e, também, nos processos que corram nas conservatórias (o que já acontecia, mas só quanto aos processos de divórcio por mútuo consentimento).

Relativamente ao prazo para a decisão do pedido, continua a ser de 30 dias (art. 25.º), mas nos casos em que o deferimento for tácito (por não ter havido decisão no prazo legal), o tribunal ou a Ordem dos Advogados devem confirmar junto dos serviços da segurança social a formação do acto tácito, devendo a segurança social responder no prazo máximo de dois dias úteis (esta confirmação é consequência de bastar a simples menção em tribunal da formação do acto tácito). No caso de o requerente ou a parte contrária decidir[em] impugnar a decisão (art. 27.º), dispõe[m] de 15 dias após o conhecimento da mesma para apresentar a impugnação junto dos serviços de segurança social, que têm 10 dias para revogar ou manter a decisão (na anterior redacção, a impugnação também podia ser entregue junto do conselho distrital da

²⁴ A prestação da consulta jurídica pode, ainda, ser feita por outras entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos, nos termos da lei ou a definir por protocolo (art. 15.º, n.º 4).

²⁵ O novo artigo 35.º-A refere que, em caso de atribuição de agente de execução, este é sempre um oficial de justiça, determinado segundo as regras da distribuição.

Ordem dos Advogados competente, que, nessa situação, era competente para revogar ou manter a decisão); após revogar ou manter a decisão, a segurança social deve enviar a impugnação e a cópia autenticada do processo administrativo ao tribunal competente (como no anterior regime), mas a decisão²⁶ proferida pelo tribunal (de conceder ou recusar o provimento) é irrecorrível (art. 28.º).

Um artigo totalmente novo na sua redacção e conteúdo é o artigo 45.º – “Participação dos profissionais forenses no acesso ao direito”. Nos termos deste artigo, que trata do modelo de recrutamento e selecção, da nomeação e remuneração, introduzem-se novas regras relativas à admissão dos profissionais forenses ao sistema de acesso ao direito, nomeação de patrono e de defensor e pagamento da respectiva compensação. Assim: a) a selecção dos profissionais forenses deve assegurar a qualidade dos serviços prestados aos beneficiários de protecção jurídica no âmbito do sistema de acesso ao direito; b) os participantes no sistema de acesso ao direito podem ser advogados, advogados estagiários e solicitadores; c) os profissionais forenses podem ser nomeados para lotes de processos e escalas de prevenção; d) se o mesmo facto der causa a diversos processos, o sistema deve assegurar, preferencialmente, a nomeação do mesmo mandatário ou defensor oficioso ao beneficiário; e) todas as notificações e comunicações entre os profissionais forenses, a Ordem dos Advogados, os serviços da segurança social, os tribunais e os requerentes previstos no sistema de acesso ao direito devem realizar-se, sempre que possível, por via electrónica; f) os profissionais forenses participantes no sistema de acesso ao direito devem utilizar todos os meios electrónicos disponíveis no contacto com os tribunais, designadamente no que respeita ao envio de peças processuais e requerimentos autónomos; g) os profissionais forenses que não observem as regras do exercício do patrocínio e da defesa oficiosa podem ser excluídos do sistema de acesso ao direito; h) os profissionais forenses participantes no sistema de acesso ao direito que saiam do sistema, independentemente do motivo, antes do trânsito em julgado de um processo ou do termo definitivo de uma diligência para que estejam nomeados devem restituir, no prazo máximo de 30 dias, todas as quantias entregues por conta de cada processo ou diligência em curso; l) e a resolução

²⁶ O artigo 29.º trata do alcance da decisão final, ou seja, a decisão após ter havido impugnação. Este artigo sofreu algumas alterações, pelo que agora, se no momento em que deva ser efectuado o pagamento de taxa de justiça ainda não haja decisão final, mas já tenha havido decisão da segurança social a conceder o apoio judiciário numa ou mais modalidades de pagamento faseado, deverá ocorrer o seguinte: o pagamento da primeira prestação é devido no prazo de 10 dias contados da data da sua comunicação ao requerente, sem prejuízo do posterior reembolso das quantias pagas no caso de procedência da impugnação daquela decisão (art. 29.º, n.º 5, b)).

extrajudicial dos litígios, antes da audiência de julgamento, deve ser incentivada mediante a previsão de um montante de compensação acrescido. A admissão dos profissionais forenses ao sistema de acesso ao direito, a nomeação de patrono e de defensor e o pagamento da respectiva compensação, nos termos do número anterior, é regulamentada por portaria do membro do Governo responsável pela área da justiça.

Uma outra matéria importantíssima no âmbito deste diploma é, como já se referiu, o conceito de insuficiência económica. Nos termos do artigo 8.º, encontra-se em situação de insuficiência económica, aquele que, tendo em conta o rendimento, o património e a despesa permanente do seu agregado familiar, não tem condições objectivas para suportar pontualmente os custos de um processo. Os critérios para apreciação da insuficiência económica encontram-se previstos num novo artigo, aditado, o artigo 8.º-A, segundo o qual no caso das pessoas singulares a insuficiência é apreciada de acordo com os seguintes critérios: a) o requerente cujo agregado familiar tenha um rendimento relevante para efeitos de protecção jurídica igual ou inferior a três quartos do Indexante de apoios sociais não tem condições objectivas para suportar qualquer quantia relacionada com os custos de um processo, devendo igualmente beneficiar de atribuição de agente de execução e de consulta jurídica gratuita; b) o requerente cujo agregado familiar tenha um rendimento relevante para efeitos de protecção jurídica superior a três quartos e igual ou inferior a duas vezes e meia o valor do Indexante de Apoios Sociais tem condições objectivas para suportar os custos de uma consulta jurídica sujeita ao pagamento prévio de uma taxa, mas não tem condições objectivas para suportar pontualmente os custos de um processo e, por esse motivo, beneficia de apoio judiciário nas modalidades de pagamento faseado e de atribuição de agente de execução; c) e não se encontra em situação de insuficiência económica o requerente cujo agregado familiar tenha um rendimento relevante para efeitos de protecção jurídica superior a duas vezes e meia o valor do Indexante de Apoios Sociais. O rendimento relevante para efeitos de protecção jurídica é o montante que resulta da diferença entre o valor do rendimento líquido completo do agregado familiar e o valor da dedução relevante para efeitos de protecção jurídica e calcula-se nos termos previstos no anexo à presente lei. Considera-se que pertencem ao mesmo agregado familiar as pessoas que vivam em economia comum com o requerente de protecção jurídica. O requerente pode solicitar, excepcionalmente e por motivo justificado, que a apreciação da insuficiência económica tenha em conta apenas o rendimento, o

património e a despesa permanente próprios ou dele e de alguns elementos do seu agregado familiar. Em caso de litígio com um ou mais elementos do agregado familiar, a apreciação da insuficiência económica tem em conta apenas o rendimento, o património e a despesa permanente do requerente ou dele e de alguns elementos do seu agregado familiar, desde que ele o solicite. Se, perante um caso concreto, o dirigente máximo dos serviços de segurança social competente para a decisão sobre a concessão de protecção jurídica entender que a aplicação dos critérios previstos nos números anteriores conduz a uma manifesta negação do acesso ao direito e aos tribunais pode, por despacho especialmente fundamentado e sem possibilidade de delegação, decidir de forma diversa daquela que resulta da aplicação dos referidos critérios.

Neste capítulo²⁷ procura-se compreender o Ministério Público em Portugal, no seu percurso e papel ao longo da história, a função social que ocupa e as principais competências, exercidas actualmente. Esta análise torna-se fundamental para enquadrar as atribuições do Ministério Público no sistema de acesso ao direito e à justiça em Portugal.

1. O MINISTÉRIO PÚBLICO EM PORTUGAL: BREVE CARACTERIZAÇÃO

As origens do Ministério Público são muitas vezes procuradas quer no direito romano, quer no direito grego. Contudo, para Cunha Rodrigues (1999b), não existe nenhuma evidência de existência de uma instituição que reúna as características que hoje definem o Ministério Público, não se devendo pensar as origens do Ministério Público nas instituições e direito romano.

No que diz respeito às origens do Ministério Público em Portugal, elas têm sido pouco discutidas. Apesar de existir uma certa unanimidade em afirmar que foi a organização francesa²⁸, a partir do final do século XVII, que inspirou as reformas introduzidas nesta magistratura, o aparecimento do Ministério Público em Portugal, como organização estável e permanente, remonta ao século XIV (Chaves e Castro, 1910). Contudo, a organização do Ministério Público, em termos definitivos, acabará apenas por acontecer em 1832, através do Decreto n.º 24, de 16 de Maio. Este diploma “é um marco

²⁷ Parte desta análise encontra-se já publicada em Dias e Azevedo (org.) (2008), *O Papel do Ministério Público. Estudo comparado dos países latino-americanos*. Coimbra: Almedina, p. 27-69.

²⁸ O Ministério Público aparece, porém, de uma forma já desenvolvida, em França, no séc. XV, com a “necessidade de instituir, junto dos tribunais, advogados e procuradores que mantivessem a autoridade da coroa que, nessa época, simbolizava a autoridade da lei e o interesse da nação contra as prerrogativas dos grandes vassalos e as pretensões do foro eclesiástico” (Rodrigues, 1999b: 42). Mais tarde foi acrescentada às suas funções a acusação penal dos criminosos. Em 1789, acontece uma reforma no sentido de converter o Ministério Público em órgão judiciário, retirando-lhe natureza política e atribuindo-lhe as funções dominiais. Mas é somente em 1810 que o Ministério Público vê, de forma expressa, definidas as suas funções de representação do poder executivo junto da autoridade judiciária.

fundamental na história do Ministério Público e deve-se a Mouzinho da Silveira, então Ministro e Secretário de Estado da Repartição dos Negócios da Justiça” (Rodrigues, 1999b: 49).

A estruturação institucional do Ministério Público feita no século XIX apresenta alguns traços que perduraram no tempo, nomeadamente a hierarquização dos magistrados. Mas foi já no século XX, em 1901, que se procedeu a uma profunda reorganização do Ministério Público. No entanto, somente em 1927 foram publicados os seus estatutos que definiram e estabilizaram as suas atribuições, principalmente em matéria consultiva, tendo sido criado o Conselho Superior do Ministério Público²⁹, e aparecendo definido o Ministério Público como “representante do Estado e da sociedade fiscal do cumprimento da lei”.

Apesar das constantes alterações a este estatuto, as primeiras grandes inovações aconteceram em 1944, com a publicação do Decreto-Lei n.º 33 547, de 23 de Fevereiro. Neste decreto pode ler-se, por exemplo, que a representação dos incapazes pode sobrepor-se à do próprio representante legal (Lima *et al.*, 2008). Mas, vai ser na década de 60, do século passado, que o Ministério Público vê as suas atribuições ampliadas, com o Decreto-lei n.º 44 278, de 14 de Abril. Apesar da ampliação das suas atribuições, o Ministério Público mantém uma estrutura hierarquizada na estrita dependência do Ministro da Justiça. É apenas com a revolução de 1974 e a Constituição da República de 1976 que se estipulou a independência do seu funcionamento como um dos princípios básicos do sistema judicial português (Marques *et al.*, 1999: 413) e se passaram a definir as suas competências³⁰. De seguida, aprovaram-se a Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais, o Estatuto dos Magistrados Judiciais e a Lei Orgânica do Ministério Público.

As alterações que foram feitas posteriormente, nos anos 80 e 90, vieram conferir uma maior especificidade às suas funções e atribuições. Por exemplo, na revisão de 1992 ficou

²⁹ Atente-se, por exemplo, às palavras de Cunha Rodrigues sobre esta matéria: “[Esta reforma] representa a primeira iniciativa codificadora deste século relativamente a todo o sistema judicial. Agrupou no mesmo texto as matérias relativas à organização judicial do território, ao estatuto das secretarias e estatuto do pessoal, ao mandato judicial, incluindo a organização da Ordem dos Advogados, ao estatuto dos solicitadores e à assistência judiciária. Trata-se de um verdadeiro código judiciário, cujo modelo obedeceram os Estatutos posteriores” (1999b: 61-62).

³⁰ A Constituição de 1976 veio atribuir um Capítulo do Título respeitante aos Tribunais – Capítulo IV do Título VI, referente aos Tribunais (art.º 224.º, 225.º e 226.º). Neste, a definição das funções, a hierarquização da magistratura e a garantia de inamovibilidade, bem como a atribuição conferida, como órgão superior do Ministério Público, à Procuradoria-Geral da República tem um especial destaque. Assim o Ministério Público é definido constitucionalmente como uma das “componentes pessoais dos tribunais” (Canotilho e Moreira, 1985).

estabelecido que o Ministério Público detém um estatuto próprio e uma autonomia funcional. Assim, a Lei n.º 23/92, de 20 de Agosto, (Lei de Autonomia do Ministério Público) veio alterar a Lei Orgânica do Ministério Público em alguns aspectos importantes. De um modo geral, pode afirmar-se que à competência exclusiva do exercício da acção penal, acresce a introdução das competências no patrocínio dos direitos sociais (laborais e familiares) e do dever de representar os incapazes, os incertos e os ausentes. Embora a “tradição” da actuação do Ministério Público nas áreas sociais tenha raízes históricas, o seu exercício com maior autonomia e com um role de competências alargadas veio a determinar uma acção mais preponderante.

No período que vai desde os finais da década de 90 até aos nossos dias, foram aprovadas novas versões das três leis referentes à organização dos tribunais, dos juízes e do Ministério Público. Privilegiou-se o “ataque” aos factores de congestionamento e morosidade dos tribunais. Este período foi, igualmente, marcado por uma grande mediatização da justiça penal e, em particular, da acção do Ministério Público. De um modo geral, pode afirmar-se que as grandes mudanças surgem ao nível das competências do Ministério Público, mas na área penal. Para além da promoção e realização de acções de prevenção criminal, o Ministério Público passa a participar na execução da política criminal definida pelos órgãos de soberania, devendo exercer as suas funções na área penal orientadas pelo princípio da legalidade (Lima *et al.*, 2008).

2. A ARQUITECTURA LEGAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

2.1. O MINISTÉRIO PÚBLICO NA CONSTITUIÇÃO DE REPÚBLICA PORTUGUESA

Foi após a publicação da Constituição de 1976, que consagrou os tribunais como órgãos de soberania no artigo 113.º (actual artigo 110.º, após a revisão de 1997), que se estipulou a independência do seu funcionamento como um dos princípios básicos do sistema judicial português (Marques *et al.*, 1999: 413) e se passaram a definir as suas competências. De seguida, aprovaram-se, sucessivamente, a Lei Orgânica dos Tribunais Judiciais, o Estatuto dos Magistrados Judiciais e a Lei Orgânica do Ministério Público.

Enquanto, anteriormente a 1976, a referência ao Ministério Público aparecia para lhe conferir o estatuto de representante do Estado junto dos tribunais, a Constituição de 1976

veio atribuir um Capítulo do Título respeitante aos Tribunais³¹. Neste, a definição das funções, a hierarquização da magistratura e a garantia de inamovibilidade, bem como a atribuição conferida como órgão superior do Ministério Público à Procuradoria-Geral da República, têm um especial destaque. Assim o Ministério Público é definido constitucionalmente como uma das “componentes pessoais dos tribunais” (Canotilho e Moreira, 1985).

O modelo normativo do Ministério Público, no entendimento de Gomes Canotilho e de Vital Moreira, assenta em três princípios: da autonomia; da hierarquia; e da responsabilidade, sendo que “a responsabilidade e a hierarquia caracterizam o Ministério Público por contraposição aos juízes (irresponsabilidade e independência), enquanto a inamovibilidade aproxima os estatutos do Ministério Público e dos juízes” (1993: 830 e ss.). No entanto, a Constituição limita-se, na definição do Estatuto do Ministério Público, a proclamar que este “goza de estatuto próprio (...), porém não o define explicitamente (Fernando, 2004), tendo ficado a ideia de que o Ministério Público corresponde a uma magistratura que estava na tradição secular do país e não tinha sido questionado. Por outro lado estabelece que “os agentes do Ministério Público são magistrados responsáveis, hierarquicamente subordinados e não podem ser transferidos, suspensos, aposentados ou demitidos senão nos casos previstos na lei”, atribuindo ainda à Procuradoria-Geral da República a “nomeação, colocação, transferência e promoção dos agentes do Ministério Público e o exercício da acção disciplinar” (art. 220.º).

2.2. O ESTATUTO ORGÂNICO DO MINISTÉRIO PÚBLICO: RETRATO E EVOLUÇÃO

O estudo da organização judiciária, em Portugal, a partir de 1974, permite-nos identificar três períodos principais: de 1974 a 1984, período de transição e de consolidação do Estado de Direito; de 1985 a 1995, e de 1996 até à actualidade. É nestes três períodos que a principal lei referente à organização, competências e funções do Ministério Público é alterada, adaptando-se às exigências e desafios que se foram colocando e afirmando-se, de acordo com outras tendências internacionais, como um actor fundamental do poder judicial.

³¹ Capítulo IV do Título VI referente aos Tribunais (arts. 224º, 225º e 226º).

2.2.1. A LEI ORGÂNICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE 1978

A Lei Orgânica do Ministério Público (Lei n.º 39/78, de 5 de Julho), apesar de estar em conformidade com as anteriores³², constituiu-se como aquela que permitiu dar um toque de inovação e autenticidade ao sistema judicial português.

O modelo de Ministério público adoptado foi, inclusive, mais longe do que os existentes na maioria dos países que se incluem dentro do modelo da Europa do sul, casos da França, Espanha ou Itália, ainda que o modelo seguido tenha também as suas origens na tradição do Ministério Público em Portugal, em especial antes do Estado Novo (Rodrigues, 1999a e 1999c).

As especificidades mais importantes do modelo português do Ministério Público são a sua autonomia face ao poder executivo e o facto de os seus agentes (também eles magistrados) desfrutarem de direitos e deveres equivalentes aos dos juizes – inclusive a existência de um Conselho Superior específico do Ministério Público, que constitui uma inovação do nosso modelo. Veio mesmo a consagrar-se o princípio do paralelismo das magistraturas, que era uma das grandes reivindicações do Sindicato dos Magistrados do Ministério Público como forma de revalorizar a carreira. Outra das particularidades tem a ver com as competências que lhe foram atribuídas, e que rompem com o anterior modelo, como sejam a direcção da investigação criminal e o exercício da acção penal, a promoção e coordenação de acções de prevenção criminal, o controlo da constitucionalidade das leis e regulamentos, a fiscalização da Polícia Judiciária, para além da defesa dos interesses do Estado. Se algumas destas tarefas já estavam consagradas em leis anteriores, o facto de se poderem exercer com autonomia confere-lhes uma importância bastante acrescida.

O período que vai de 1980 até 1984 já foi pouco fértil em alterações, ao contrário do que sucedeu de 1976 a 1980, reflectindo, por um lado, uma pretendida acalmia no sistema judicial, quer por parte dos actores políticos, quer pelos actores judiciais e, por outro, uma fase de necessária experimentação das reformas efectuadas, além da ocorrência de uma grave crise económico-social que centralizava a atenção dos sucessivos governos (Santos, 1990).

³² Antes tinha sido aprovado o Decreto-Lei n.º 917/76, de 31 de Dezembro, que veio adaptar o Ministério Público à Constituição e apressar a remodelação da instituição, renovando o Conselho Superior do Ministério Público, lançando um serviço de inspecções e criando o cargo de Vice-Procurador-Geral da República (Rodrigues, 1999c: 75).

2.2.2. A LEI ORGÂNICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE 1986

O período de reformas que se assistiu entre 1985 e 1995 foi impulsionado, principalmente, pelos sucessivos governos do Partido Social-Democrata. Entre as medidas preconizadas, destaca-se a vontade de alterar o Código de Processo Penal e melhorar os necessários serviços complementares (Instituto de Medicina Legal, Polícia Judiciária, etc.), atribuindo ao Ministério Público maiores competências, em especial na fase de inquérito.

A aprovação da segunda Lei Orgânica do Ministério Público (Lei n.º 47/86, de 15 de Outubro), segundo Cunha Rodrigues “ (...) introduziu apenas modificações de pormenor, tendo tido por finalidade essencial aproximar aspectos dos estatutos da magistratura judicial e do Ministério Público. E, em 1990, a Lei n.º 2/90, de 20 Janeiro, alterou o sistema retributivo dos magistrados do Ministério Público, em paralelismo com o da magistratura judicial” (1999c: 75). No entanto, esta lei veio clarificar e aumentar as competências do Ministério Público. Afinal, o Ministério Público conseguia consagrar uma velha aspiração, a de serem os detentores do exercício da acção penal; o que, juntamente com a aprovação do Código de Processo Penal, permitiu que passasse a ser responsável pela realização da instrução criminal (agora inquérito). Esta alteração substancial veio permitir uma revalorização da importância desta magistratura no seio do poder judicial. Esta lei veio a ser complementada com a aprovação da Lei de Autonomia do Ministério Público (Lei n.º 23/92, de 20 de Agosto), que veio a alterar a Lei Orgânica do Ministério Público nalguns aspectos importantes.

À competência exclusiva do exercício da acção penal, acresce a introdução das competências no patrocínio dos direitos sociais (laborais e familiares) e do dever de representar os incapazes, os incertos e os ausentes. Embora a “tradição” da actuação do Ministério Público nas áreas sociais tenha raízes históricas, o seu exercício com maior autonomia e com um role de competências alargadas veio a determinar uma acção mais preponderante.

Enquanto esta Lei Orgânica contemplou mais o aperfeiçoamento das competências do Ministério Público, face ao novo papel na área criminal, do que a reorganização dos seus órgãos, com a segunda revisão constitucional abriu-se a porta para a aprovação da Lei de Autonomia do Ministério Público (Lei n.º 23/92, de 20 de Agosto) que veio introduzir algumas importantes alterações, das quais destacamos: a cooperação do Ministério Público nas acções de prevenção criminal, deixando de ser o coordenador; a

impossibilidade de fiscalizar administrativa e disciplinarmente os órgãos de polícia criminal; a alteração da composição do Conselho Superior do Ministério Público, aumentando a representatividade da Assembleia da República, com a designação de 5 dos seus 19 membros; e a eliminação dos poderes de instrução genérica do Ministro da Justiça.

A experiência de autonomia do Ministério Público, a que alguns colocavam reservas de doutrina e outros de funcionamento, na opinião de Cunha Rodrigues (1999b), revelou-se positiva e, com uma ou outra dificuldade de percurso, saldou-se pelo reforço da opinião comum sobre a independência da administração da justiça e por uma melhor articulação entre os vários subsistemas que operam na área judicial. Permitiu, sobretudo, que, em tempos de profunda densidade política e ideológica e de renhida disputa partidária, a isenção do Ministério Público (magistratura tradicionalmente suspeita de compromisso com o poder político) não tivesse sido geralmente posta em causa.

2.2.3. O ESTATUTO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE 1998

O período entre 1996 e 2006 corresponde ao terceiro e último período de aplicação de reformas na organização judiciária, em Portugal, no pós-25 de Abril de 1974. Neste período foram igualmente aprovadas novas versões das três leis referentes à organização dos tribunais, dos juízes e do Ministério Público³³. Privilegiou-se o “ataque” aos factores de congestionamento e morosidade dos tribunais. Neste momento, assiste-se a um novo ímpeto reformista (reorganização do mapa judiciário, introdução de mecanismos alternativos de resolução de conflitos com maior vigor, nova incursão sobre a acção executiva, desmaterialização dos procedimentos, etc.), ainda que permaneça a dúvida de que, sem os meios adequados, estas reformas possam não atingir os seus objectivos.

Os últimos anos foram, igualmente, marcados por uma grande mediatização da justiça penal e, em particular, a acção do Ministério Público. Vários casos expuseram a capacidade de investigação do Ministério Público, ficando, assim, sujeito ao escrutínio público e à mercê das críticas, positivas ou negativas, em função dos interesses em jogo.

Na análise do Estatuto do Ministério Público (Lei n.º 60/98, de 27 de Agosto), constata-se que a primeira diferença face às leis precedentes relaciona-se com a sua designação,

³³ O Estatuto dos Magistrados Judiciais (Lei n.º 21/85, de 30 de Julho) foi apenas alterado em cerca de 55 artigos dos perto de 200 que continha o anterior Estatuto, ainda que por vezes substancialmente.

deixando de ser uma lei orgânica para passar a ser um estatuto. Na opinião de Cunha Rodrigues “ (...) retomou-se o conceito de estatuto por arrastamento do Estatuto dos Magistrados Judiciais e por se considerar que ele materializa, de forma mais activa, as garantias e as prerrogativas dos magistrados” (1999c: 78).

Em relação às alterações introduzidas no sentido de dotar o Ministério Público de estruturas capazes de executar as suas competências e de adaptar o seu funcionamento aos novos códigos em vigor, verifica-se que as principais medidas adoptadas ao nível das estruturas dizem respeito à criação de novos órgãos de investigação criminal, nomeadamente o Departamento Central de Investigação e Acção Penal e os Departamentos de Investigação e Acção Penal distritais.

A organização do Ministério Público é assim alterada e as funções das várias categorias dos magistrados do Ministério Público foram bastante clarificadas. Também no capítulo das classificações houve igualmente poucas alterações, o mesmo já não acontecendo ao nível dos movimentos, onde as mudanças foram muitas. Estas ocorreram essencialmente nas matérias respeitantes ao acesso às várias categorias e lugares dentro do Ministério Público, uma vez que com a criação de novos órgãos houve a necessidade de criar os respectivos lugares, como aconteceu com os Departamentos de Investigação e Acção Penal. Estipularam-se assim os critérios exigidos, bem como as competências mínimas, para o exercício de determinadas funções.

As reformas neste período, pode acrescentar-se, preocuparam-se mais em actualizar e adaptar legislativamente as instituições judiciais à própria evolução do Estado e do sistema democrático do que em mudar radicalmente a filosofia do sistema. Assim, privilegiou-se a melhoria do funcionamento do aparelho judiciário, em termos organizativos e tecnológicos, e em menor escala no crescimento dos recursos humanos, procurando modernizar o sistema judicial.

3. AS FUNÇÕES DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O Ministério Público pode definir-se, de uma forma resumida, como aquele que “representa o Estado, defende os interesses que a lei determinar, participa na execução da política criminal definida pelos órgãos de soberania, exerce a acção penal orientada pelo princípio da legalidade e defende a legalidade democrática, nos termos da Constituição,

do presente Estatuto e da lei” (Lei n.º 60/98, de 27 de Agosto, art. 1.º, n.º 1). Esta definição, segundo Cunha Rodrigues “evoluiu de uma definição para uma norma de competência. Tem agora a virtualidade de enunciar o tipo complexo de atribuições cometidas ao Ministério Público e, nessa medida, os traços da sua identidade” (1999a: 34).

De facto, uma das características essenciais do Ministério Público, em Portugal, prende-se com o seu polimorfismo e o conjunto vasto, heterogéneo e transversal das suas atribuições e competências. Segundo Gomes Canotilho e Vital Moreira, as funções do Ministério Público poder-se-iam agrupar em quatro áreas:

representar o Estado, nomeadamente nos tribunais, nas causas em que ele seja parte, funcionando como uma espécie de Advogado do Estado; exercer a acção penal (...); defender a legalidade democrática, intervindo, entre outras coisas, no contencioso administrativo e fiscal e na fiscalização da constitucionalidade; defender os interesses de determinadas pessoas mais carenciadas de protecção, designadamente, verificados certos requisitos, os menores, os ausentes, os trabalhadores, etc. (Canotilho e Moreira, 1993).

Se atendermos ao texto do Estatuto do Ministério Público percebe-se que a este compete representar: o Estado, as Regiões Autónomas, as autarquias locais, os incapazes, os incertos e os ausentes em parte incerta; participar na execução da política criminal definida pelos órgãos de soberania; exercer a acção penal orientada pelo princípio da legalidade; exercer o patrocínio officioso dos trabalhadores e suas famílias na defesa dos seus direitos de carácter social; assumir, nos casos previstos na lei, a defesa de interesses colectivos e difusos; defender a independência dos tribunais nas áreas das suas atribuições, e velar para que a função jurisdicional se exerça em conformidade com a Constituição e as leis; promover a execução das decisões dos tribunais para que tenha legitimidade; dirigir a investigação criminal, ainda quando realizada por outras entidades; prover e realizar acções de prevenção criminal; fiscalizar a constitucionalidade dos actos normativos; intervir nos processos de falência e de insolvência e em todos os que envolvam interesse público; exercer funções consultivas; fiscalizar a actividade processual dos órgãos de polícia criminal; recorrer sempre que a decisão seja efeito de conluio das partes no sentido de fraudar a lei ou tenha sido proferida com violação de lei expressa; bem como exercer as demais funções conferidas por lei (cf. art.º 3.º).

Para além destas funções, de referir ainda que se encontram outras atribuições do Ministério Público dispersas pelas leis de processo e em legislação avulsa, como, por exemplo, no Código do Processo de Trabalho.

4. O MINISTÉRIO PÚBLICO E O ACESSO AO DIREITO E À JUSTIÇA

Pela análise da evolução do Ministério Público em Portugal e das suas competências e funções verifica-se que este é um actor importante no seio dos mecanismos existentes de acesso ao direito e à justiça dos cidadãos. A evolução deste órgão judicial tem conferido uma importância cada vez mais relevante à sua acção, devido não só ao alargamento das suas competências, mas também à melhoria da capacidade de exercício das suas funções, mas que se prendem também com as com tradições históricas de actuação do Ministério Público, onde, em muitas situações, é o primeiro contacto dos cidadãos com o sistema judicial. Este papel é desempenhado no âmbito das suas competências mas inclui, igualmente, mecanismos informais de exercício, conferindo-lhe uma importância muito superior à visível nas estatísticas judiciais (em particular nas áreas de cariz mais social, ao nível dos trabalhadores e da família e dos menores).

A sua posição de “charneira”, (Dias, 2007) que se caracteriza por estar dentro do sistema oficial de justiça e poder cooperar e estabelecer parcerias com outras instituições estatais, entidades privadas ou entidades da sociedade civil, numa fase ainda prévia à instauração de um processo judicial, permite-lhe deter um papel preponderante na articulação entre os meios formais e os meios informais de resolução de conflitos, para além de poder igualmente assumir qualquer um destes papéis. O facto de poder exercer, e muitas vezes o fazer, não significa que o faça sempre.

Este tema é de grande importância pelo facto de se observar, nos últimos anos, uma tendência para a reformulação das competências e do papel desempenhado pelas várias (novas e velhas) profissões jurídicas que operam no sistema judicial português, através da introdução de processos de desjudicialização e informalização da justiça que facilitem o acesso dos cidadãos ao direito e à justiça (Pedroso *et al.*, 2002 e 2003).

IV PARTE

O ACESSO AO DIREITO E À JUSTIÇA NO CASO DOS ACIDENTES MORTAIS

O MINISTÉRIO PÚBLICO E OS PROCESSOS DE ACIDENTE DE TRABALHO: O CASO DE MORTE

Após a caracterização das funções e atribuições gerais do Ministério Público em Portugal, importa analisar qual o seu papel e funções na justiça laboral. De referir antemão que nos últimos anos destacam-se em termos teóricos as discussões realizadas em torno do modelo de organização estatal e sobre o papel do poder judicial na aplicação e efectivação dos direitos (Santos, 2000). A par destas discussões tem-se assistido a um crescente protagonismo dos tribunais, onde o Ministério Público se tem destacado por força e natureza de alguns processos judiciais, mas também enquanto elemento facilitador do acesso, nomeadamente nos domínios da informação e consulta jurídica.

1. AS FUNÇÕES DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA ÁREA LABORAL

No âmbito do sistema de acesso ao direito e justiça laboral, o Ministério Público desempenha um papel de grande relevo, uma função social de carácter público, que pode ser encontrada no patrocínio dos trabalhadores e seus familiares por questões de cariz sócio-laboral, na condução dos processos de acidente de trabalho, na fase conciliatória, e no serviço de atendimento ao público, para informação jurídica (Rato, 1998: 48). O desempenho destas funções facilitadoras de acesso parece estar no centro das discussões em torno de diferentes modelos e concepções de acesso ao direito e justiça (Ferreira *et al.*, 2007).

De referir que a função social de carácter público, no caso dos trabalhadores e seus familiares, consiste na consideração de que se trata de uma classe particularmente vulnerável, social, económica e contratualmente, e de que nesse campo estão em causa direitos, liberdades e garantias justificativos de um especial desempenho na sua defesa e promoção, tentando assegurar a igualdade real de todos perante a lei (Rato, 2002). Porém, algumas discussões têm surgido onde são propostas alterações às funções desempenhadas pelo Ministério Público. Atente-se, por exemplo, à proposta da Ordem dos Advogados, que defendeu a “privatização” das funções do Ministério Público a serem

desempenhadas por advogados (Ferreira *et al.*, 2007), por, entre outros argumentos, serem uma reminiscência do Estado Novo, no que respeitava ao controlo social/estatal dos conflitos. Este argumento é contestado por João Rato (2002) que defende a tese de que a actividade do Ministério Público, no contexto da sociedade portuguesa do pós-25 de Abril, não é comparável, de modo algum com o seu desempenho na vigência do Estado Corporativo, já que o patrocínio promovido pelo Ministério Público na área laboral, a trabalhadores e seus familiares, não assenta “no tantas vezes apregoado paternalismo excessivo”, tendo em conta a “menoridade (económica ou outra) daquele grupo de cidadãos”, traduzindo-se, antes, na defesa dos interesses envolvidos³⁴. É neste sentido que o autor sublinha o facto de se estar em presença de direitos fundamentais, sendo, por isso, essencial a sua salvaguarda para a prossecução dos princípios democráticos do próprio Estado de Direito.

1.1. O ATENDIMENTO AO PÚBLICO

O atendimento ao público por parte do Ministério Público é uma competência que não pode ser ignorada, dada a importância que assume no acesso dos cidadãos ao direito e à justiça. Este serviço contribui para aproximar os cidadãos da justiça, permitindo que o Ministério Público, nesse seu papel de intermediação, possa depois tomar iniciativas tidas por adequadas bem como, se for caso disso, intervir no uso das suas competências legais.

O atendimento público, que poderá passar pela prestação de informações e aconselhamento ou encaminhamento para outras entidades ou instâncias de resolução de conflitos, tornou-se numa das principais actividades prestadas pelos magistrados do Ministério Público, nos tribunais de trabalho. Deste modo, os cidadãos tem acesso a informação e consulta jurídica que lhe permite o melhor conhecimento dos seus direitos e a resolução de determinado conflito. Para António Casimiro Ferreira o

atendimento ao público tornou-se (...) numa das principais actividades a desenvolver pelo magistrado nesta área [laboral], reduzindo-se o seu papel, por vezes, à mera informação jurídica, sem necessidade de requerer qualquer providência judicial, ou uma muito conseguida tentativa de resolução extrajudicial dos conflitos (2005a: 430).

³⁴ Essa natureza implicará, como seu corolário lógico, que o mesmo patrocínio se estenda a qualquer trabalhador, independentemente, da sua condição económica e social, credo, raça, nacionalidade, etc., por força da aplicação conjugada dos artigos 9.º, 12.º, 13.º, 15.º, 18.º, 20.º, 53.º e ss da CRP, constituindo seu único limite o da pretensão poder ser apreciada pelos tribunais portugueses.

Outros autores, como João Paulo Dias, referem que a maior parte dos magistrados do Ministério Público a exercerem funções nos tribunais de trabalho têm horário de atendimento ao público, o que permite o acesso dos cidadãos ao designado “processo informal de auscultação de opinião por parte de uma autoridade judicial” (2007: 7). A prestação deste tipo de serviços permite a diferenciação de assuntos e o seu respectivo encaminhamento, ou para processo judicial ou para informação e aconselhamento.

São identificados dois tipos de atendimento: o atendimento administrativo e o atendimento jurídico. No primeiro caso, os cidadãos apenas juntam documentos ao processo que se encontra já em curso no tribunal, ou então procuram saber o estado do mesmo. Já no segundo tipo de atendimento os trabalhadores e/ ou seu familiares procuram informações e esclarecimentos sobre questões laborais e a eventual solução do seu problema, ou em último caso o encaminhamento para outra entidade competente. Convém, no entanto, destacar que a realidade do atendimento nos tribunais de trabalho é bastante diferenciada. Existem tribunais que promovem o atendimento diário, normalmente quando existem magistrados suficientes, outros promovem um horário fixo, semanal, quando o número de magistrados se reduz a um ou dois. Outros há onde o atendimento é realizado por um funcionário judicial (Ferreira *et al.*, 2007).

De referir ainda que a actuação do Ministério Público no âmbito do atendimento ao público, onde exerce informação e consulta jurídica, tem sido, segundo Dias (2005), pouco discutida. A existência de alguma tradição histórica no estabelecimento de uma relação directa e informal com os cidadãos é um dos argumentos utilizados pelos magistrados para defenderem este tipo de funções. Esta tradição é bem vincada na área laboral. Por sua vez a capacidade dos magistrados do Ministério Público poderem resolver as situações com que são confrontados, através do encaminhamento dos cidadãos para outras entidades mais competentes e especializadas, é outra característica que lhes confere um grau de confiança e competência.

No sentido oposto, existe um conjunto de factores que levantam dúvidas sobre o papel do Ministério Público no atendimento às solicitações dos cidadãos. Um deles é referente à formação dos magistrados, dada a diversidade e complexidade social dos assuntos colocados. A legitimidade para prestar informação e consulta jurídica é igualmente questionada por poderem estar a ultrapassar as suas competências e a entrar dentro das de outras profissões jurídicas, em especial a dos advogados. De acrescentar, ainda, a questão da imparcialidade. Argumento que questiona o papel do Ministério Público na

prestação de informação, visto que na fase processual posterior pode vir a ser uma das partes.

Facto é que os cidadãos têm, na maior parte das vezes, através do serviço de atendimento ao público, acesso a um órgão judicial que proporciona, não só a prossecução dos seus direitos por via judicial, mas igualmente a resolução dos seus conflitos através de práticas de informação e consulta jurídica, conciliação e ou mediação.

1.2. DA CONCILIAÇÃO AO PATROCÍNIO

O Ministério Público, para além das actividades de informação e consulta jurídicas, patrocina o trabalhador, quer em acções de contrato individual de trabalho, quer nas acções de acidente de trabalho, como já referido anteriormente. É certo que o patrocínio dos trabalhadores e seus familiares pelo Ministério Público, iniciado há mais de 60 anos, surgiu como criação do “Estado Corporativo”, mas também é verdade que, apesar das profundas modificações políticas operadas em Portugal com a Revolução de Abril de 1974, aquelas atribuições do Ministério Público se mantiveram e reforçaram, até aos nossos dias, merecendo consagração expressa em todas as suas leis estatutárias posteriores à Constituição da República de 1976, bem como nos Códigos de Processo do Trabalho subsequentes.

Na *fase da conciliação*, o Ministério Público administra directamente a justiça, actuando segundo princípios e finalidades do poder judicial, muito embora não constitua um órgão jurisdicional. A actuação do Ministério Público nesta fase processual não é meramente passiva, cabendo-lhe antes um papel activo, de intervenção e de promoção, que tem subjacente a defesa da legalidade democrática e a realização do interesse social (Ferreira, 2005a). Ora, é na tentativa de conciliação que o Ministério Público assume o papel fundamental de órgão de justiça, agindo como um verdadeiro mediador na busca de uma solução justa, através de uma composição amigável dos interesses de natureza e ordem pública envolvidos, promovendo o acordo de harmonia com a lei. Dito de outro modo, o Ministério Público desempenha um papel de “conciliador informal” (Ferreira *et al.*, 2007), nas situações em que o conflito terminou com um acordo entre as partes, de tal modo que o número de acordos extrajudiciais promovidos pelo Ministério Público em representação desses mesmos trabalhadores ou familiares têm vindo a subir (Ferreira, 2005a).

O *patrocínio* pelo Ministério Público dos trabalhadores e seus familiares nas questões de cariz social/laboral assenta, não num estatuto de minoridade deste grupo de cidadãos, mas só e apenas na própria natureza dos interesses em jogo, cuja salvaguarda surge, assim, como pressuposto necessário da concretização dos princípios democráticos e de cidadania laboral, já que o trabalhador se encontra numa situação desvantajosa. No contrato individual de trabalho é manifesto o desequilíbrio entre os poderes patronais e os direitos dos trabalhadores, que tende a agravar-se de forma incomensurável com a “globalização” da economia.

Pode, então, encarar-se o patrocínio dos trabalhadores e seus familiares como um dos mecanismos de garante de cidadania e igualdade, uma vez que deste modo os trabalhadores estarão em situação de igualdade com as respectivas entidades empregadoras. Esta situação de desigualdade entre as partes é tanto maior quanto mais frágil for a situação do trabalhador no mercado de trabalho. Não querendo entrar pelas discussões sobre a condição de trabalhador, ou sobre a debilidade dessa condição, certo é que hoje os trabalhadores experimentam cada vez mais riscos, que os mantêm como o “elo mais fraco” da relação de trabalho. Estes riscos e vulnerabilidades têm sido agravados pelos processos de globalização. Dentro destes riscos, poderemos incluir os riscos profissionais, apresentados na primeira parte, que têm grande expressividade no número de acidentes de trabalho e de vítimas mortais.

Os sinistrados do trabalho são, indiscutivelmente, de entre os utentes dos tribunais de trabalho, os que justificam a existência de tribunais especializados, como forma de compensar a sua vulnerabilidade física, psicológica e económica. É a situação dos sinistrados, principalmente os que são vítimas de acidentes de trabalho graves, resultantes da violação de normas de segurança, sem estarem abrangidos por seguro obrigatório, que mais fere a sensibilidade social e impõe uma protecção do Estado, neste caso por via do Ministério Público. É, portanto, na defesa dos direitos dos sinistrados que o Ministério Público desempenha um importante papel de promoção dos direitos laborais.

2. O PROCESSO LABORAL E O PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O movimento processual laboral tem um peso relativo pequeno no movimento processual global, embora seja observável um crescimento deste peso ao longo dos últimos anos. Em 1992 e de acordo com dados do Ministério da Justiça Português o número de

processos de trabalho movimentados correspondia a 6,7% do total de processos movimentados³⁵. Em 2001, os processos de trabalho movimentados tinham um peso relativo ainda menor, representavam apenas 6,4% do número total de processos movimentados nos tribunais judiciais de primeira instância.

Apesar de os dados relativos o movimento processual total nos tribunais se encontrarem desactualizados, a análise efectuada entre o período de 1992 a 2004³⁶ (cf. *Quadro 1* em anexo), mostrou que se tem registado uma tendência de diminuição do número total de processos entrados, com um aumento bastante significativo do número de processos pendentes.

2.1. ANÁLISE DOS PROCESSOS NOS TRIBUNAIS DE TRABALHO

Relativamente aos processos de trabalho, os dados do Ministério da Justiça, mostram que estes acompanham a tendência geral, verificada nos restantes tribunais, onde se destaca uma diminuição acentuada do número de processos entrados a partir de 2004, e um aumento do número de processos pendentes (cf. *Quadro 2*, em anexo).

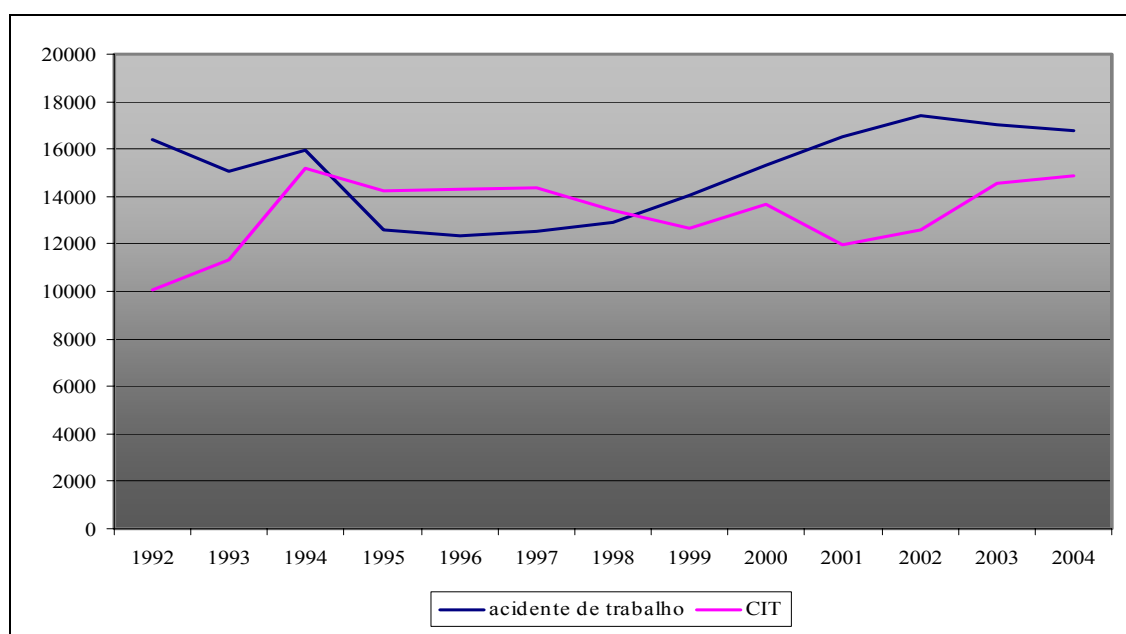
Olhando agora com mais detalhe apenas para os processos findos e tendo em atenção o tipo de acção (*Gráfico 6*) – acidente de trabalho e contratos individuais de trabalho – verifica-se em primeiro lugar, e no que diz respeito ao número de acções findas de acidente de trabalho, que o valor de 2004 é muito próximo do de 1992 (aumentou apenas +2,4%). Sendo este período caracterizado por uma forte diminuição até 1995, mantendo-se constante até 1998, ano em que se volta a verificar um aumento, contrariado novamente a partir de 2002.

Em segundo lugar, e no que concerne às acções de contrato individual de trabalho verificamos que são menores do que as de acidentes de trabalho e que durante o período em análise se registou fortes oscilações, contudo, e ao contrário do que acontece com as acções de acidente de trabalho, registou-se um aumento de 48,1%, sendo a tendência dos últimos anos para um aumento, não só devido ao aumento do número de acções entradas, como à diminuição do número de pendências.

³⁵ Consideram-se processos movimentados os processos pendentes do ano anterior e os processos entrados no ano de referência.

³⁶ Dados que se encontravam disponíveis em 2008.

GRÁFICO 6: TOTAL DE PROCESSOS FINDOS, POR TIPO DE ACÇÃO (1992-2004)



FONTE: DGPJ

2.2. AS ACÇÕES DE ACIDENTE DE TRABALHO E A PARTICIPAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

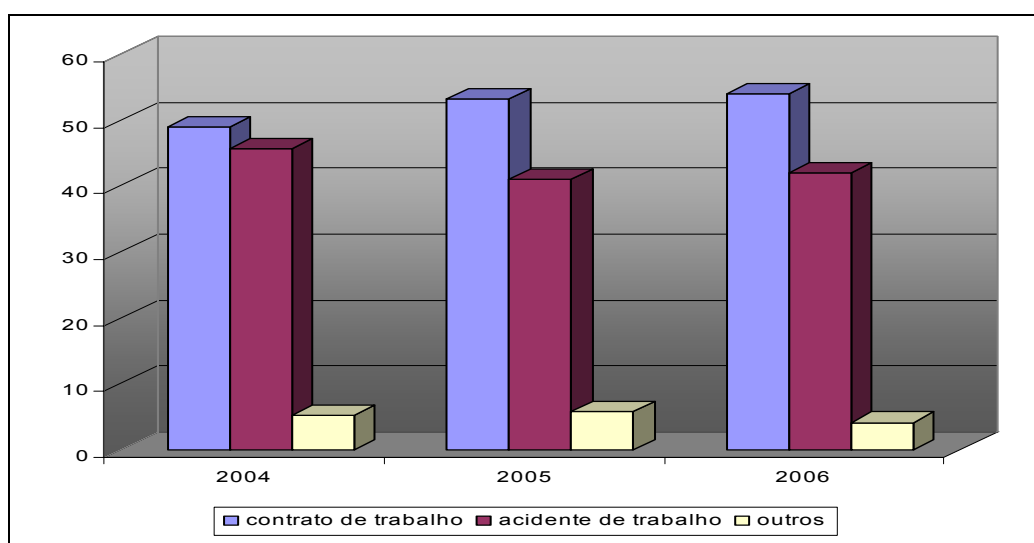
As acções de acidente de trabalho, convém realçar, têm uma natureza urgente, pelo que se mantém ao longo das várias fases do processo (conciliatória e contenciosa, que inclui a fase de recurso), correndo, por exemplo, durante o período de férias judiciais. Esta especificidade ilustra a importância destas acções e, em último caso, a relevância social que a resolução rápida do conflito poderá significar para os trabalhadores sinistrados ou para os seus familiares, que esperam a reparação do dano sofrido. Deste modo, e perante as funções do Ministério Público e a realidade gravosa dos acidentes de trabalho em Portugal, este órgão judicial é obrigado a desempenhar um importante trabalho legal no domínio da sinistralidade laboral (Ferreira, 2003). Este papel fica expresso desde logo nos números relativos, por exemplo, à informação jurídica fornecida aos sinistrados e seus familiares.

O trabalho de campo realizado em 2007-2008 no Tribunal de Trabalho de Coimbra, e que apesar de ter apenas um carácter ilustrativo, mostrou exactamente o peso do atendimento e do fornecimento de informação jurídica. Em média, por ano, neste tribunal foram realizados mais de 1000 atendimentos. Por exemplo, em 2004 realizaram-se 1422 atendimentos registados, em 2005, 1017 e em 2006, 1093 atendimentos. Os dados constantes nas fichas de atendimento mostraram que a esmagadora maioria dos

indivíduos que procuraram este tipo de serviço eram homens – 60% contra 40% de mulheres.

Olhando agora para o assunto que move estes trabalhadores pode afirmar-se que apesar de estatisticamente os assuntos relacionados com o contrato de trabalho representarem a maioria, não se encontrou uma diferença significativa em termos estatísticos entre estes e os relacionados com os acidentes de trabalho.

GRÁFICO 7: ATENDIMENTO SEGUNDO O ASSUNTO (%)



FONTE: TRIBUNAL TRABALHO COIMBRA

Atendendo apenas às questões relativas aos acidentes de trabalho verificou-se que a esmagadora maioria dos trabalhadores que utilizam o serviço de atendimento procuravam esclarecimento sobre o processo (60,7%), seguindo-se o pedido de informações sobre acidentes de trabalho, com 38,3%. Por sua vez, a remição e actualização de pensões e a habilitação de herdeiros foram os assuntos menos apresentados, com 0,2% e 0,3%, respectivamente.

QUADRO 2: ASSUNTO ACIDENTES DE TRABALHO, POR TIPO (%)

	2004	2005	2006
INFORMAÇÕES	38,3	43,6	49,3
JUNTA MÉDICA	-	-	2,6
ESCLARECIMENTO SOBRE PROCESSO	60,7	52,6	41,7
ENTREGA DE DOCUMENTOS	-	0,5	0,7
REMIÇÃO/ ACTUALIZAÇÃO	0,2	0,7	2,9
DOENÇA PROFISSIONAL	0,5	2,4	1,3
HABILITAÇÃO DE HERDEIROS	0,3	0,2	1,1
REVISÃO/ PROCESSO	-	-	0,4

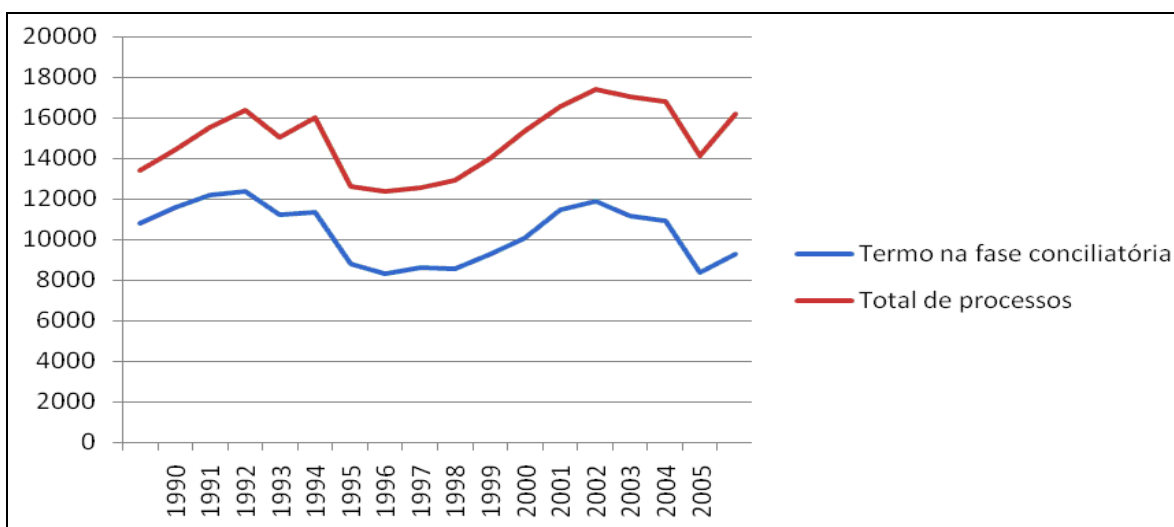
FONTE: TRIBUNAL TRABALHO COIMBRA

Apesar destes dados não poderem ser extrapolados para o total da realidade nacional e atendendo ao facto de no Tribunal de Trabalho de Coimbra o atendimento estar a cargo de um funcionário judicial, que apenas em assuntos mais complexos remete os trabalhadores para os procuradores do Ministério Público, os dados apresentados mostram, sem sombra de dúvida, por um lado, a importância para os trabalhadores deste tipo de serviço e, por outro, a relevância social do próprio Ministério Público.

Centrando a atenção agora nos dados relativos à fase de conciliação, que tal como expresso no Código de Processo de Trabalho (CPT) – Decreto-Lei n.º 480/99, de 09 de Novembro – diz respeito a uma efectivação de direitos resultantes de acidente de trabalho, sendo dirigida pelo Ministério Público (cf. art. 99.º do CPT). A respeito da importância do papel do Ministério nesta fase, pode ler-se, ainda, no preâmbulo do CPT que incumbe [ao Ministério Público] a direcção da fase conciliatória, e cuja omissão a experiência mostrou ser causadora de embaraços e bloqueios prejudiciais à rápida definição dos direitos e obrigações emergentes de sinistros do trabalho, área em que, mais do que em nenhuma outra, se torna urgente aquela definição, tanto mais que a lei impõe que ela se faça sempre pela via judicial, em homenagem aos valores de interesse e ordem pública envolvidos.

Os dados apresentados abaixo (*Gráfico 8*) mostram o peso da fase conciliatória no total dos processos, o que permite verificar que nas acções de acidente de trabalho representam a esmagadora maioria, concentrando cerca de 80% do total de acções entradas. Estes valores mostram ainda a actuação do Ministério Público neste domínio, que se tem revelado extrema eficácia, o que permite concluir que o sistema vigente é o mais adequado para satisfazer os anseios dos respectivos destinatários.

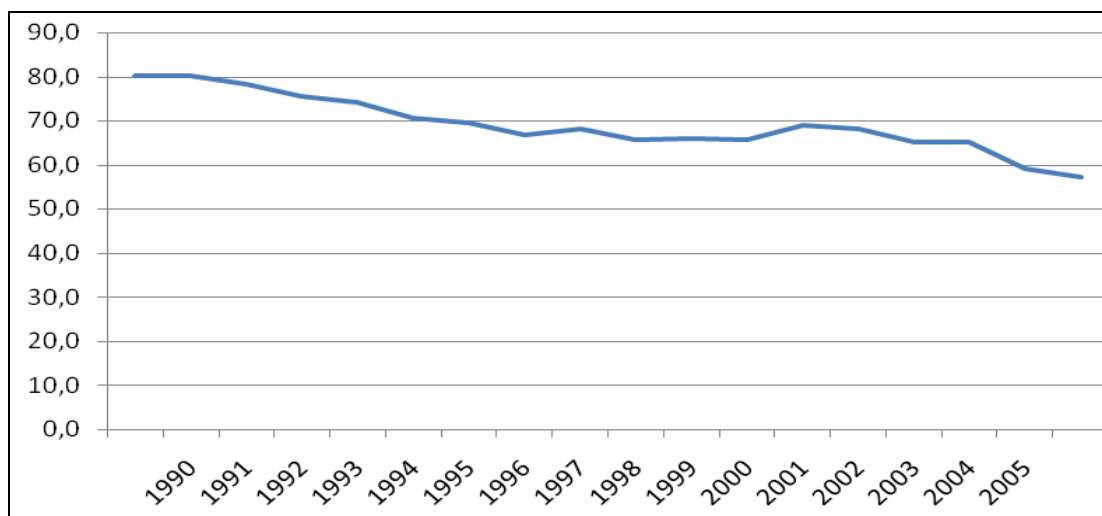
GRÁFICO 8: PESO DA FASE CONCILIATÓRIA NO TOTAL DE PROCESSOS DE ACIDENTE DE TRABALHO



FONTE: DGJP

Apesar de o termo do processo na fase conciliatória ser estatisticamente significativo no contexto geral da resolução dos conflitos emergentes de acidentes de trabalho, a evolução da preponderância desta fase nos processos findos tem vindo a decrescer. No entanto, apesar deste decréscimo tal como os estudos recentes têm demonstrado (Pedroso *et al.*, 2002, Ferreira *et al.*, 2002 e Ferreira *et al.*, 2007), o Ministério Público continua a ser um grande mobilizador das acções resultantes destes conflitos.

GRÁFICO 9: PROCESSOS DE ACIDENTE DE TRABALHO FINDOS NA FASE CONCILIATÓRIA

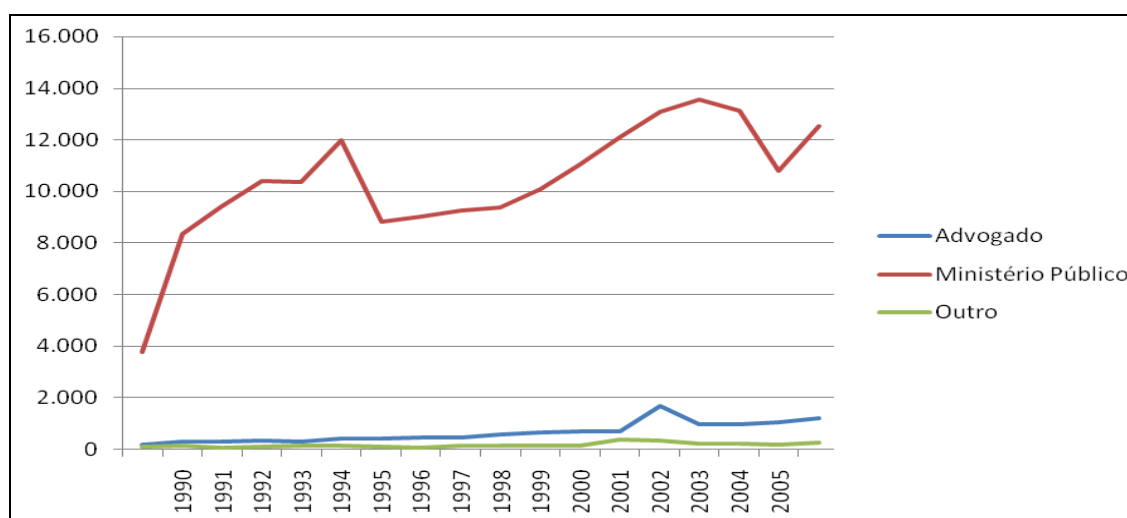


FONTE: DGJP

Não esquecer, porém, que a fase conciliatória dos processos judiciais constitui uma etapa de extrema importância na colecção de dados e factos indispensáveis às soluções que advierem, detendo o Ministério Público um forte protagonismo na averiguação das condições de cálculo das pensões: não apenas no tipo de relação laboral realmente existente, como também no rendimento que servirá de base à quantificação da indemnização.

Por fim e relativamente ao papel do Ministério Público no patrocínio dos trabalhadores (Gráfico 10), verifica-se que existe preponderância geral do Ministério Público na defesa dos trabalhadores. Porém e apesar de se destacar de longe e rondar os 90%, esta tem vindo a diminuir ao longo dos últimos anos. Se em 1990, cerca de 96% das acções de acidente de trabalho eram patrocinadas pelo Ministério Público, em 2005 este valor desceu para os 90%.

GRÁFICO 10: PATROCÍNIO JUDICIÁRIO DO AUTOR



FONTE: DGPJ

2.3. CARACTERIZAÇÃO DOS SUJEITOS DA ACÇÃO

Para melhor conhecer o tipo de acção relativa ao acidente de trabalho importa também conhecer as características dos sujeitos que as mobilizam. Deste modo verificou-se que a maioria das acções de acidente de trabalho é intentada por homens, à semelhança dos dados encontrados para o atendimento e que de algum modo correspondem também ao perfil do sinistrado. De facto, a esmagadora maioria dos sinistrados são homens, apesar

de nos anos recentes se ter assistido a um aumento do número de acidentes de trabalho entre as mulheres. Realidade que se foi traduzindo no aumento do número de acções de acidente de trabalho envolvendo mulheres.

Relativamente às funções e qualificações, na maioria das acções encontramos operários qualificados e especializados e não especializados – situação que mais uma vez espelha a realidade da sinistralidade laboral, por nível de qualificação.

Relativamente ao local em que ocorre o acidente de trabalho constitui um indicador sociológico importante na compreensão da *geografia laboral* da sinistralidade. É notório que a grande maioria das acções são relativas a acidentes ocorridos na fábrica, embora seja crescente um outro espaço não identificado. A construção civil – e relembre-se o destaque que merece nos casos de acidente mortal – constitui igualmente um forte contexto de sinistralidade, mantendo-se o campo (sobretudo actividade agrícola) em patamares relativamente reduzidos de acidentes de trabalho.

Contudo, é curioso o facto de o sector da construção civil ser o sector que regista o maior número de acidentes de trabalho, nomeadamente mortais, não aparecer nestas estatísticas em primeiro lugar. Esta ausência pode quer dizer que em algumas situações de acidente, a empresa ou a seguradora chegam a acordo com o sinistrado ou a sua família fora do Tribunal – acordos extrajudiciais – ou que o conflito seja resolvido em fase conciliatória.

Uma nota final, para referir que não são os sinistrados os principais mobilizadores dos tribunais, mas sim as seguradoras. Este facto decorre da obrigação legal da entidade patronal transferir a sua responsabilidade para uma seguradora. Estes valores, como já expresse anteriormente, vêm confirmar o crescente protagonismo das companhias de seguro nas acções de acidente de trabalho.

2.4. A VISÃO DOS MAGISTRADOS

O acesso ao direito e à justiça laboral, através das suas diversas fases e mecanismos de apoio, suscitam diferentes interpretações quanto às virtualidades do modelo actualmente em vigor.

Os magistrados do Ministério Público apresentam uma opinião um tanto ao quanto crítica quanto ao actual modelo de acesso, nomeadamente no que diz respeito às vertentes da

informação e patrocínio. No desempenho destas funções, destacam a multiplicidade de instituições com as mesmas competências e alertam para a falta de meios para cumprir as suas funções, o que gera um sentido de incapacidade:

Se atendermos ao actual modelo de acesso temos, de facto, estas duas vertentes: a da informação e a do patrocínio. O recurso, normalmente, passa pela inspecção do trabalho, pelos serviços de atendimento do Ministério Público, passa pelos sindicatos. Não sei qual a expressão dos gabinetes de consulta jurídica da Ordem dos Advogados. Tudo isto está previsto e no que concerne ao Ministério Público apenas se diz genericamente que [uma das funções do] Ministério Público é a de patrocinar os trabalhadores no acesso ao direito, mas descara-se de fornecer meios, designadamente humanos para o efeito.

[...] Portanto, como é que se pode dar uma informação a um horizonte potencial tão grande, sendo certo que em muitos tribunais de trabalho não se pode fazer o que nós fazemos. (O Tribunal de Trabalho de Coimbra) dispõe de um serviço de informações, porque especialmente temos alguém que está habilitado a isso. É um funcionário.

[...] Portanto, isto para dizer que neste aspecto o modelo falha, falha completamente porque dão atribuições mas depois não fornecem meios, pelo menos no que concerne ao Ministério Público.

[...] Portanto, este é um modelo, pelo menos no que concerne ao Ministério Público regulamentado mas desregulamentado, anda assim ao sabor da boa vontade de cada um, das disponibilidades de cada um. [MP1].

Apesar da dificuldade em assegurar um bom sistema de informação jurídica, são os próprios magistrados do Ministério Público a destacarem a importância que esta detém no acesso ao direito e à justiça dos cidadãos:

[a informação] É um dos pontos que eu acho que é essencial, porque é extremamente importante que as pessoas saibam o que fazer (...) para que não haja um qualquer atropelo dos seus direitos (...) E hoje em dia mais se evidencia com o terror que está instalado no meio empresarial. Hoje em dia ninguém está seguro no emprego, principalmente nesta zona [Coimbra], onde o tecido empresarial é confundido com o patronato. [MP 2]

A ilustração desta função de prestação de informações é feita pela apresentação de alguns dados relativos ao atendimento prestados pelos magistrados do Ministério Público:

Só em relação aos dados do atendimento, porque a [IGT] disse que globalmente seriam 10 mil no trimestre, não é? Com aqueles que respondem por escrito. Tenho só a estatística do ano passado. Em relação ao nosso atendimento são 1088 [dados referentes a Coimbra]. Há uma diferença substancial. Quer dizer que eles passam sempre, digamos, por vós primeiro (IGT). Penso que eles passam aí primeiro e depois vêm ao Ministério Público. [MP1]

No entanto, convém referir que o atendimento aos trabalhadores, em alguns tribunais, como no caso do Tribunal de Trabalho Coimbra, é realizado por um funcionário. Os

magistrados deixam claro que no caso de não ser o funcionário a fazer o atendimento, na maioria das situações, o modelo presente no tribunal não poderia continuar, e o atendimento seria feito ou por marcação ou reservado um dia apenas para o efeito:

[numa situação em que não tivessem esse funcionário, ou seja, não tivessem ninguém para dar esse atendimento] Não se faria! Provavelmente, para dar cumprimento ao estatuto, fazia-se atendimento, não é? Mas punha-se uma tarde... as pessoas vinham, não é? Ou então um sistema de ficha: as pessoas vinham lá um dia tirar uma ficha e atendia-se, por exemplo, 6 pessoas; as outras ficavam em lista de espera, como nos hospitais. E aí então tínhamos uma pessoa que tinha vindo no dia anterior, ou tinha vindo de táxi da Pampilhosa da Serra, não é? e chegava aqui a Coimbra e dizíamos: olhe não há atendimento, o atendimento é na sexta-feira! Era impossível; penso eu que era impossível! Porque não há possibilidade, ou melhor o magistrado não pode estar disponível sempre para o atendimento... o magistrado deve estar na retaguarda para os casos mais complexos. Deve é formar alguém que dê aquelas... [informações] ou sobre o processo, ou sobre aqueles direitos. Quer dizer que com facilidade um funcionário apreende, não é? É férias; faltas; os procedimentos para se despedir ou revogar o contrato; como é que há-de dar uma informação; como se há-de despedir com justa causa. São uma série de informações que podem perfeitamente ser fornecidas por um funcionário, habilitado! Não é necessário que um magistrado deva estar... [MP1]

No que diz respeito ao patrocínio pelo Ministério Público, os próprios magistrados do Ministério Público são de opinião que essa é uma das funções que lhes deveria ser retirada, nomeadamente nas acções de contrato. E sem esta obrigação, poderia haver um centrar de esforços e atenção nas outras áreas de intervenção laboral do Ministério Público:

[...]Com a publicação deste código, foi a primeira vez em que se disse que o Ministério Público dá patrocínio sem prejuízo do patrocínio dos advogados. Eu li esta alteração como uma tendência para que fosse retirado do Ministério Público as acções de contrato, e com o qual estou plenamente de acordo. Acho que o Ministério Público não tem nada que se meter nas acções de contrato, no patrocínio em si, não é? Dar informação, etc., agora patrocínio? Isso são direitos privados (...) e nunca fui muito defensor que o Ministério Público tenha que fornecer o patrocínio já que, portanto, há uma imensidão de outras áreas, onde o Ministério Público pode e deve actuar, não é? E se se lhe retirasse esta área podia-se dedicar a outras áreas com mais propriedade... [MP3]

No caso dos acidentes de trabalho existem várias questões que foram identificadas, em particular a (des)necessidade da intervenção do juiz em determinadas fases processuais, que poderiam/deveriam ser assumidas pelo Ministério Público:

No campo dos acidentes de trabalho, portanto, eu acho um completo disparate o Juiz ter que ordenar nos acidentes de trabalho a não ser de direito. Hoje em dia o que se passa? O acidente de trabalho tem duas fases, não é? Uma fase administrativa onde essencialmente se faz o exame médico e depois tenta-se a conciliação para determinar a pensão. Portanto, se não há acordo relativamente à incapacidade e se for só essa a questão que está em

desacordo, há uma junta médica e depois o tribunal fixa a pensão com base no resultado. Se houver desacordo em outros pontos, pois haverá uma petição, e portanto depois o Tribunal dá o direito ou, na sequência de uma junta médica, ou depois do julgamento... E seguidamente, o processo de acidente de trabalho nunca morre. Nós sabemos que em 50% do serviço pendente no tribunal, pelo menos, são esses tais processos onde o direito já está definido, não é? Onde o direito já está definido mas depois há sempre um reabrir do processo para uma multiplicidade de incidentes. Incidentes, esses, que não têm que ser despachados pelo juiz. Não há necessidade, e é um serviço que dá 70% do trabalho... para quê? Não interessa. O juiz só deveria intervir, por exemplo, em caso de reclamação. Assim, o Ministério Público preside, ou dá orientação, na fase administrativa. O processo ia para o juiz para ditar o direito e depois continuava no Ministério Público. Continuava a ser orientado pelo Ministério Público, desde que não houvesse problemas, o direito, já estava ditado. [MP 4]

Fica então patente, pelo discurso de alguns dos magistrados do Ministério Público que este é a face mais visível para os trabalhadores, nomeadamente através do atendimento público, onde são fornecidas as mais diversas informações, e que constituiu um elemento de reposição da *cidadania perdida*.

3. O CASO DO ACIDENTE MORTAL

No caso de resultar a morte do trabalhador o Ministério Público requisita desde logo a autópsia, se entender necessária e não for requerida pelos interessados, ordenando as diligências indispensáveis à determinação dos beneficiários legais, com obtenção de prova de parentesco, instruindo os autos com certidão de óbito e relatório de autópsia se tiver havido lugar a ela, marcando dia para a tentativa de conciliação se não tiver sido junto acordo extra-judicial.

Se existir acordo, e tendo em atenção o n.º 3 do artigo 100.º do CPT, o Ministério Público terá que designar data para tomar declarações dos beneficiários, e confirmados as bases deste, o processo é desde logo submetido ao juiz para homologação. Se o Ministério Público o considerar em conformidade com o resultado dos exames, com os restantes elementos fornecidos pelo processos e com as informações complementares que repute necessárias, acompanhadas do seu parecer, se essa conformidade não se verificar, o Ministério Público promoverá imediatamente uma tentativa de conciliação. O Juiz homologá-lo-á, se for caso, por simples despacho exarado nos próprios autos.

Relativamente aos acidentes de trabalho mortais, verifica-se que a sua reparação é bastante célere, estando em causa apenas atribuição de pensão por morte aos beneficiários

legais. A Lei 100/97, de 13 de Setembro, no seu art. 20.º refere que o cônjuge ou a pessoa em união de facto, receberá uma pensão correspondente a 30% da retribuição do sinistrado até perfazer a idade de reforma por velhice e, a partir daquela idade ou no caso de doença física ou mental que afecte sensivelmente a sua capacidade de trabalho, 40% dessa mesma retribuição. O ex-cônjuge ou cônjuge judicialmente separado à data do acidente e com direito a alimentos, terá direito a uma pensão a determinar até ao limite do montante dos alimentos fixados judicialmente. Por sua vez, os filhos, incluindo os nascituros e adoptados plena ou restritamente à data do acidente, até perfazerem 18, 22 ou 25 anos, enquanto frequentarem, respectivamente, o ensino secundário ou curso equiparado ou o ensino superior (ou, sem limite de idade, quando afectados de doença física ou mental que os incapacite sensivelmente para o trabalho) terão direito a uma pensão na medida correspondente a 20% da retribuição do sinistrado se for apenas um, 40% se forem dois, 50% se forem três ou mais, recebendo o dobro destes montantes, até ao limite de 80% da retribuição do sinistrado, se forem órfãos de pai e mãe. Os ascendentes e quaisquer parentes sucessíveis à data do acidente até perfazerem 18, 22 ou 25 anos, enquanto frequentarem, respectivamente, o ensino secundário ou curso equiparado ou o ensino superior (ou, mais uma vez, sem limite de idade quando afectados de doença física ou mental que os incapacite sensivelmente para o trabalho), desde que o sinistrado contribuisse com regularidade para o seu sustento, terão direito a uma pensão no montante de 10% da retribuição do sinistrado, não podendo o total das pensões exceder 30% desta.

Os beneficiários do sinistrado terão, ainda, direito à reparação por despesas de funeral (igual a quatro vezes a remuneração mínima mensal garantida mais elevada, aumentada para o dobro, se houver trasladação) e a um subsídio por morte igual a 12 vezes a remuneração mínima mensal garantida mais elevada (*cf.* art. 22.º).

Como se pode verificar, na legislação laboral a morte é tratada como um dano reparável, uma vez que ela se traduz na definitiva e absoluta redução da capacidade de trabalho ou de ganho da vítima. Por outro lado, e de acordo com Carlos Alegre (2006), o direito à reparação por parte dos beneficiários familiares não surge como um direito sucessório, mas como um direito pessoal e irrenunciável. É irrefutável que a entidade produtiva que cada pessoa representa tem influências não só em si próprio, mas também em todos aqueles familiares que se lhe encontram economicamente dependentes, quer da sua força de trabalho, quer da sua capacidade de ganho. Ora, com a morte do sinistrado, os

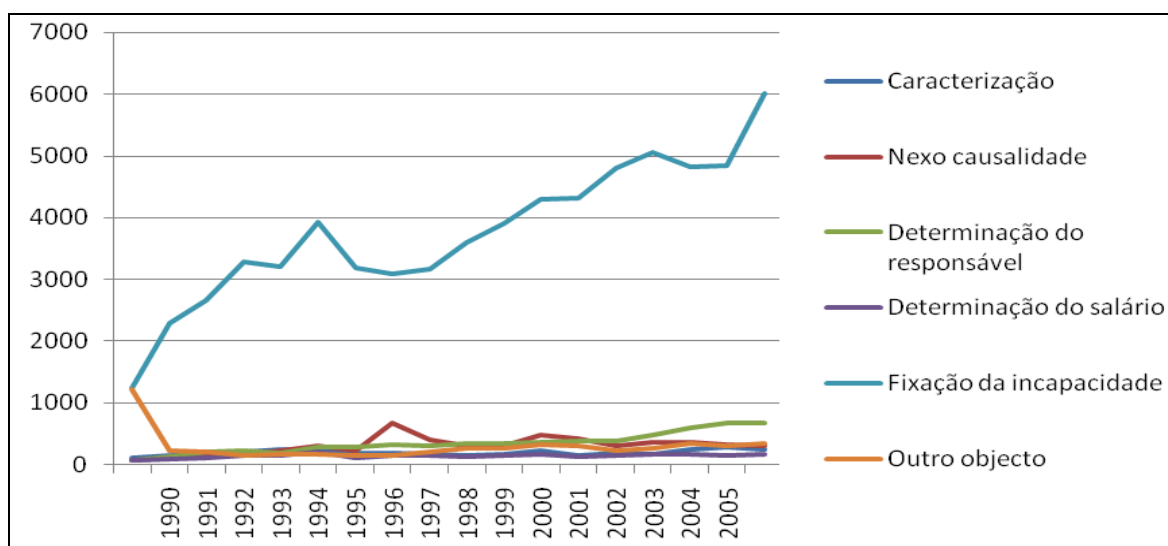
familiares que de alguma forma dele dependiam, corriam o risco de ficarem desamparados.

Deste modo, a grande maioria das discussões que encontramos sobre os acidentes mortais centram-se muito na reparação e na pensão a atribuir aos familiares dependentes. Pode mesmo afirmar-se que são múltiplas as controvérsias sócio-jurídicas geradas em torno da relação entre aquilo que se convencionou designar por integridade produtiva do trabalhador sinistrado e o apuramento dos montantes indemnizatórios devidos.

Porque é que morrendo uma pessoa num acidente de trabalho os beneficiários não-de ter só direito aos danos patrimoniais e o direito à vida não é valorado? No direito civil esse dano é valorado e nos acidentes de trabalho não é, por exemplo. Aqui está outro caso de discriminação negativa em relação às mortes em consequência dos acidentes de trabalho. (Juiz 1)

No entanto, o facto de o processo de acidente de trabalho mortal ser um processo célere reflecte-se na análise da sua distribuição, segundo o objecto de acção. Os dados mostram que na esmagadora maioria dos processos de acidente de trabalho em causa está a fixação da incapacidade, ou seja dizem respeito a acidentes de trabalho dos quais não resultou a morte.

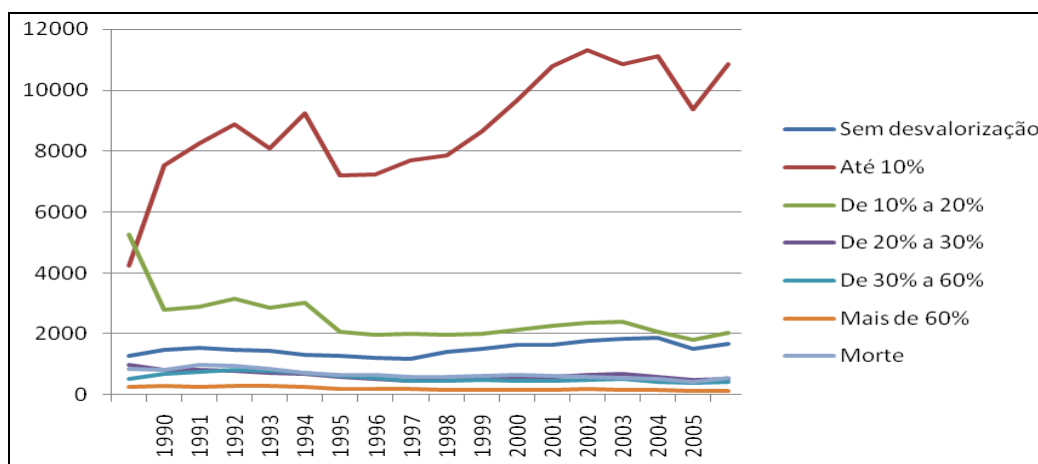
GRÁFICO 11: DISTRIBUIÇÃO DOS PROCESSOS DE ACIDENTE DE TRABALHO, POR OBJECTO DE ACÇÃO



FONTE: DGPI

Analisando o objecto de acção e ponderarmos os casos de morte do trabalhador verifica-se que estes têm um peso muito reduzido quando comparados com os processos para fixação da incapacidade.

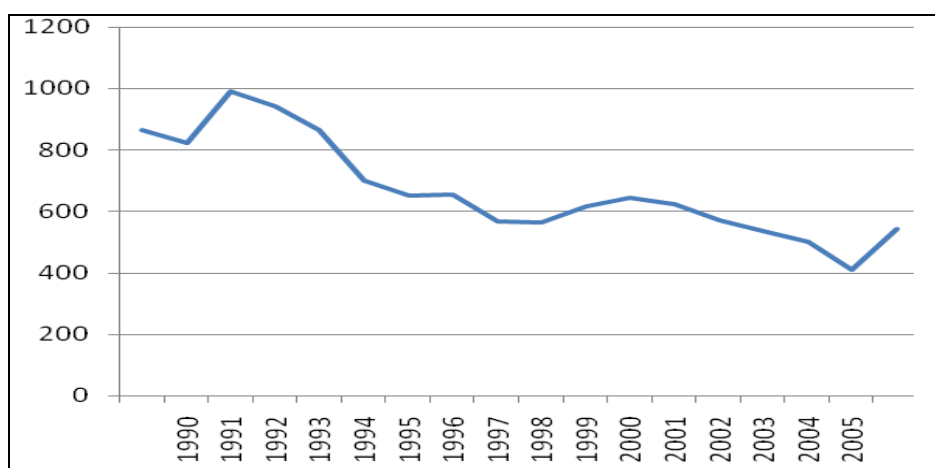
GRÁFICO 12: PROCESSOS DE ACIDENTE DE TRABALHO: INCAPACIDADE E MORTE



FONTE: DGPJ

No que concerne especificamente às acções de acidente de trabalho mortal verifica-se uma redução contínua do número de processos findos – que poderá variar em função da quebra do número de acidentes ocorridos ou da morosidade processual verificada na sua resolução. Esta diminuição pode estar também relacionada com o facto de nem todos os acidentes de trabalho mortais chegarem à fase contenciosa, podendo ser resolvido por acordo extra-judicial ou na fase da conciliação, como já referido. Este facto, porém, não diminui o papel e a função social do Ministério público, já que ele está presente nas fases anteriores, cabendo-lhe aferir se os acordos protegem os interesses e direitos dos familiares das vítimas, exercendo assim uma função de “protecção judicial” de vulnerabilidades sociais que foram agravadas pelas condições de trabalho e não protegidas pelas políticas públicas de prevenção dos riscos profissionais. Este falhanço das políticas de prevenção e da protecção dos trabalhadores face aos riscos ficou patente aquando da apresentação dos números relativos à sinistralidade laboral, mortal e não mortal. Deste modo, e apesar do Estado se responsabilizar pela regulação do risco (em termos colectivos) no caso de acidente de trabalho mortal, essa responsabilização passa a ser transferida para o Ministério Público na figura da representação dos interesses e direitos dos trabalhadores e seus familiares, adquirindo um aspecto mais individual.

GRÁFICO 13: DISTRIBUIÇÃO DAS ACÇÕES DE ACIDENTE DE TRABALHO MORTAIS



FONTE: DGPJ

Resumindo, percebe-se pela análise destes dados que o movimento processual laboral tem um peso relativamente reduzido no movimento processual global, embora as estatísticas mostrem que se tem assistido a um aumento da litigação nos últimos anos. Ou seja, o número de processos entrados tem apresentado uma tendência crescente e, por sua vez, o número de processos findos tem acompanhado o crescimento da procura. Contudo se atendermos ao tipo de acção, verificamos que as acções findas de acidente de trabalho têm vindo a registar uma diminuição. No entanto, e olhando para o desempenho do Ministério Público importa concluir que a sua participação na área laboral, a nível das acções de acidente de trabalho, registou um aumento da participação no número de acções. No caso concreto de acidente de trabalho mortal apesar do número reduzido de acções tal facto não deverá ser utilizado para inviabilizar o papel do Ministério Público no acesso ao direito e à justiça, porque tal como referido nos capítulos anteriores as suas funções vão além da representação dos trabalhadores e seus familiares, passam também pela informação e aconselhamento jurídico. E é também neste sentido que João Rato refere ser indiscutível que, na jurisdição laboral, se mantenham todas as atribuições que ao Ministério Público estão cometidas de acordo com o respectivo Estatuto e leis processuais pertinentes (2007: 91).

O presente trabalho teve como objecto de estudo um dos temas mais importantes para o desenvolvimento da cidadania nas sociedades democráticas, como seja o acesso dos trabalhadores e seus familiares ao conhecimento e defesa dos seus direitos, com enfoque na acção do Ministério Público, enquanto promotor do acesso ao direito e à justiça no caso dos acidentes de trabalho, e em especial nos acidentes de trabalho mortais.

Desta investigação resultou um conjunto importante de ideias e conclusões, que permitirá uma melhor compreensão da realidade que envolve esta problemática. Em primeiro lugar, constatou-se que os acidentes de trabalho continuam a matar ou a deixar permanentemente incapacitados milhões de trabalhadores. Assim, a criação de condições de trabalho decentes transforma-se num dos maiores desafios actuais aos Estados, às empresas e às sociedades modernas, mas também ao Direito do Trabalho, na medida em que actualmente os governos abraçam a responsabilidade de conjugar a modernização das relações laborais, a protecção e promoção das condições de trabalho e a promoção da cidadania laboral e do acesso ao direito e à justiça laboral, uma vez que o problema dos acidentes de trabalho é um problema de direitos humanos e de uma verdadeira de justiça social (Woodiwiss, 2003; Ridley e Channing, 2003 e Gross, 2003). Tal como escreveu Guilherme de Vasconcelos, a matéria dos acidentes de trabalho, mais do que qualquer outra, “deve corresponder aos critérios e aos ideais de uma superior justiça social” (1964: 154). Quem trabalha para viver e para se realizar como pessoa deve viver num ambiente de trabalho seguro. Esta conclusão permite responder a uma das perguntas formuladas logo no título desta tese: *Vítimas do quê?* Tal como exposto nos *Capítulos 1 a 3*, as transformações ocorridas no mercado de trabalho, nas relações laborais e nas próprias formas de trabalho tiveram fortes consequências nas condições em que este é prestado. Condições insalubres, penosas e inseguras que colocam a vida e a saúde dos trabalhadores em risco.

Em segundo lugar, e apesar do reforço dos princípios de regulação social do risco e das condições de trabalho, estabelecidos em direitos laborais democráticos, serem um elemento essencial para reconstruir condições de trabalho verdadeiramente decentes e

dignificantes, os dados da sinistralidade laboral parecem contrariar e desafiar a sua efectividade. Perante esta inércia percebemos que os trabalhadores são, também, vítimas de um sistema de regulação dos riscos não efectivo e de um Direito do Trabalho que enfrenta um conjunto de pressões para se flexibilizar aproximando-se, assim, das exigências de uma economia cada vez mais global. Contudo, o Direito do Trabalho terá que reinventar um novo sistema de regulação dos riscos profissionais, que reflecta os interesses de todos os trabalhadores, particularmente no que diz respeito à efectividade do direito à saúde e segurança no trabalho, e que permita uma efectiva regulação dos riscos sociais e reparação dos danos resultantes, já que em causa estão direitos de cidadania, mas também a vida de milhares de trabalhadores – desafio que foi explanado ao longo do *Capítulo 4*, e que apresenta uma resposta à pergunta *Vítimas de quem?*

Falhando as políticas de prevenção dos riscos profissionais e o Estado no controlo desse risco, os acidentes de trabalho continuam a acontecer e no caso da sociedade portuguesa a matarem um trabalhador a cada dia de trabalho. Desta forma, o Estado vê-se obrigado a assegurar às vítimas e seus familiares os direitos de reparação dos danos sofridos. Por outras palavras, que lhes seja garantido um efectivo acesso ao direito e à justiça laboral. Curioso foi confirmar que ao mesmo tempo que o Estado se demite da responsabilidade colectiva pelos riscos profissionais, porque as políticas sociais de prevenção dos riscos falharam, e porque optou pela transferência da responsabilidade pela reparação dos danos resultantes dos acidentes de trabalho para o sistema privado – para as seguradoras –, se responsabiliza individualmente ao garantir um sistema de acesso ao direito e à justiça laboral, enquanto principal instrumento para a realização da igualdade material entre os cidadãos.

Uma outra conclusão diz respeito às alterações e reformas do sistema de acesso ao direito e à justiça em Portugal, como referido no *Capítulo 5*. Se, por um lado, se assistiu durante a década de 90 à expansão da noção de acesso ao direito e à justiça e se garantiu a gratuidade no caso da informação jurídica e consulta jurídica gratuitas, por outro, já em pleno século XXI e seguindo a tendência das reformas europeias, foi introduzida a questão dos custos da justiça e concedido acesso gratuito ao direito e à justiça apenas àqueles cuja insuficiência económica fosse comprovada. Porém, apesar destas alterações e limitações, este sistema continua a funcionar e a garantir a igualdade material entre as partes, nomeadamente na justiça laboral, estando consagrado na Constituição da

República Portuguesa, no seu art. 20.º, que a todos os cidadãos é assegurado o acesso aos tribunais para defesa dos seus direitos, direito à informação e à protecção jurídica.

No que concerne à justiça laboral em Portugal verificou-se que Ministério Público é, sem dúvida, um dos actores principais do sistema de acesso ao direito e à justiça. Apesar de as suas características terem sido alteradas ao longo dos tempos, a diversidade de funções que foi assumindo conferiu-lhe uma importância bastante grande na “arquitectura” do sistema judicial, como garante da legalidade e dos direitos dos cidadãos. Foi sobretudo a partir de 1974 que o papel do Ministério Público se avultou, quer no âmbito das competências, quer na autonomia no desempenho profissional. A sua acção na área laboral, mais concretamente a participação nas acções de acidentes de trabalho – expressão máxima de defesa dos mais fracos – revela-se fundamental na defesa da legalidade e na promoção do acesso dos cidadãos ao direito e à justiça, como foi demonstrado ao longo do *Capítulo 6*.

O papel que o Ministério Público exerce, seja no acesso à informação, aconselhamento, patrocínio jurídico ou na resolução de conflitos (laborais), revela-se de extrema importância, como demonstrado no *Capítulo 7*, e cuja reformulação carece de cuidados extraordinários, dadas as sensibilidades das matérias em causa. Este seu papel advém do facto de ocupar uma posição de interface (Dias, 2005 e 2007) dentro do sistema oficial de justiça e através da cooperação com outras instituições estatais e não estatais, numa fase prévia à instauração de um processo judicial, desempenhando muitas vezes funções que vão além das suas competências legais.

Atendendo à sua participação nas acções de acidente de trabalho, conclui-se que apesar da diminuição registada ao longo das últimas décadas, o Ministério Público participa em mais de 80% das acções de acidente de trabalho. No caso concreto de acidente de trabalho mortal e apesar do número reduzido de acções, tal facto não deverá ser utilizado para inviabilizar o papel do Ministério Público no acesso ao direito e à justiça. As suas funções vão além da representação dos trabalhadores e seus familiares, passam também pela informação, aconselhamento jurídico e pela participação das diversas fases processuais, dado a maioria dos acidentes de trabalho mortais não chega à fase contenciosa, sendo resolvidos por acordo extra-judicial ou na fase da conciliação – fases onde está também presente o Ministério Público, a quem compete verificar a legalidade dos acordos e salvaguardar os direitos e interesses dos familiares dos trabalhadores. O Ministério Público exerce, assim, uma função de “protecção judicial” e “protecção social” dos

trabalhadores e seus familiares perante um conjunto de vulnerabilidades sociais que foram agravadas pelas condições de trabalho e não protegidas pelas políticas públicas de prevenção dos riscos profissionais.

Deste modo, e perante estas conclusões, responde-se afirmativamente à questão inicialmente colocada: *o desempenho dos tribunais de trabalho, na figura do Ministério Público, garante um acesso dos cidadãos ao direito e à justiça, onde o Ministério Público parece ir além das suas competências legais, assumindo a defesa da família do trabalhador em caso de acidente mortal, devido à insuficiente resposta do Estado em assegurar condições de trabalho seguras e saudáveis*, já que as políticas de prevenção dos riscos laborais, e a sua regulação parecem ter falhado. Dito de outro modo, o Estado ao desresponsabilizar-se pela protecção colectiva dos trabalhadores e seus familiares – uma vez que as políticas públicas de regulação dos riscos laborais parecem falhar –, assume aquando da ocorrência de um acidente de trabalho uma responsabilização individual, ao conceder ao Ministério Público as funções de promoção e defesa de um verdadeiro acesso ao direito e à justiça e defesa individual dos direitos de cidadania laboral – o que poderá ser designado por uma responsabilidade individual perante os riscos.

Estas conclusões permitem afirmar que a hipótese de investigação inicialmente colocada foi confirmada: *a prática do Ministério Público ultrapassa as competências legais, assumindo a defesa da família do trabalhador em caso de acidente mortal, devido à insuficiente resposta do Estado em assegurar condições de trabalho seguras e saudáveis. Dito de outro modo, perante uma “desresponsabilização” colectiva do Estado face às crescentes situações de risco laboral, assistimos a uma “responsabilização” individual pelo acesso ao direito e à justiça, ao atribuir ao Ministério Público a defesa (da família) do trabalhador.*

Espera-se, assim que os resultados aqui apresentados contribuam para uma maior relevância e centralidade da temática da sinistralidade laboral e do acesso ao direito e à justiça. Todavia, a limitação dos meios disponíveis e a dificuldade na recolha de alguma da informação, transformam este estudo num mero ponto de partida para investigações futuras, na medida em que a temática dos acidentes de trabalho ultrapassa as fronteiras do jurídico e obriga a outros estudos e reflexões de carácter multidisciplinar.

- Abel, Richard L., (ed) (1996). *The Law and Society Reader*. New York: New York University Press.
- Abrantes, José João (1995). "Do Direito Civil ao Direito do Trabalho. Do liberalismo aos nossos dias", *Direito do Trabalho – Ensaios*. Lisboa: Edições Cosmo.
- Abrantes, José João (1999). "Contrato de trabalho e direitos fundamentais: Breves reflexões", Moreira, A. (coord.), *II Congresso Nacional de Direito do Trabalho: Memórias*. Coimbra: Almedina.
- Abrantes, José João (2001). "Direito do trabalho e cidadania". *Cadernos Sociedade e Trabalho*, n.º1, Trabalho e Relações Laborais. Oeiras: Celta Editora.
- Abrantes, José João (2004). *Estudos sobre o Código do Trabalho*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Albrow, Martin e King, Elisabet (orgs.) (1990). *Globalization, Knowledge and Society: Readings from international sociology*. London: Sage.
- Alegre, Carlos (2006). *Acidentes de Trabalho e Doenças Profissionais. Regime Jurídico Anotado*, 2.ª ed. Coimbra: Almedina.
- Antunes, Ricardo (2000). *Adeus ao trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho*. São Paulo: Cortez Editora.
- Assunção, A e Lima F. (2003). "A contribuição da ergonomia para a identificação, redução e eliminação da nocividade do trabalho", em R. Mendes (org.) *Patologia do trabalho*. Editora Atheneu, São Paulo.
- Bales, Kevin (2001). *Gente descartável, a nova escravatura na economia global*. Lisboa: Editorial Caminho.
- Baptista, Albino Mendes (2008). *Acidentes de Trabalho: Contexto Social, Processo E Cultura Dos Tribunais*, Intervenção feita no "Colóquio Anual sobre Direito do Trabalho". Lisboa: Supremo Tribunal de Justiça.
- Barbagelata, Héctor Hugo (1996). *O Particularismo do Direito do Trabalho*. São Paulo: LTr.
- Barendrecht, Maurits et al. (2006), *How to measure the price and quality of access to justice?* <http://www.tilburguniversity.nl/faculties/law/research/cva/access/publications/pdf.pdf>.
- Beck, Ulrich (1992). *Risk Society, Towards a New Modernity*. London: Sage.
- Beck, Ulrich (1998a). *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Paidós.
- Beck, Ulrich (1998b). "Politics of risk society", in Franklin Jane (org.), *The politics of risk society*. Cambridge: Polity Press, 9-22.

- Beck, Ulrich (2000a). *The brave new world of work*. Cambridge: Polity Press.
- Beck, Ulrich (2000b). *Un nuevo mundo feliz: la precariedad del trabajo en la era de la globalización*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica.
- Beck, Ulrich (2001). *World Risk Society*. Cambridge: Polity Press.
- Benarrosh, Yolande (2001). "Le travail : norme et signification", *La Revue du MAUSS semestrielle*, n° 18, 2.
- Bernstein, Peter L. (1996). *Against the Gods. The remarkable story of risk*. Nova Iorque: Wiley.
- Branco, Patrícia (2008). "O acesso ao direito e à justiça: Um direito humano à compreensão", *Oficina do CES*, 305
- Cabral, Fernando e Roxo, Manuel (2004). *Segurança e Saúde no Trabalho – Legislação anotada*. Coimbra: Almedina;
- Caire, Guy (1991). "Des relations industrielles comme objet théorique", *Sociologie du Travail*, 33(3), 375-401.
- Canaris, Claus W. (1989). *Pensamento sistemático e conceito de sistema na ciência do direito*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Canotilho, J.J. Gomes e Moreira, Vital (1984). *Constituição da República Portuguesa Anotada*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Canotilho, J.J. Gomes e Moreira, Vital (1985). *A Constituição da República Portuguesa Anotada*, 2.º vol., 2.ª edição revista e ampliada. Coimbra: Coimbra Editora.
- Canotilho, J.J. Gomes; e Moreira, Vital (1993). *Constituição da República Portuguesa anotada*. 2.º Volume. 3.ª Edição. Coimbra: Coimbra Editora Rodrigues,
- Cappelletti, M.; Garth, B. (orgs.) (1978). *Access to Justice: A World Survey*. Milan: Sitjhoff and Noordhoff.
- Castel, Robert (1995). "De la exclusión como estado a la vulnerabilidad como proceso", *Archipiélago*, 21: 27-36.
- Castel, Robert (1998). *As metamorfoses da questão social: uma crónica do salário*. Petrópolis, RJ: Vozes.
- Castells, Manuel (1999). "A era da informação: economia, sociedade e cultura", *A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra.
- Castells, Manuel (2002). *A Era da informação. Economia, Sociedade e Cultura*, vol. II, O Poder da identidade. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Castells, Manuel (2005). *A Sociedade em rede*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Castillo, Juan José (1998). *A la búsqueda del trabajo perdido*. Madrid: Tecnos.
- Castillo, Juan José e Prieto, Carlos (1983). *Condiciones de Trabajo: na enfoque renovador de la Sociologia del Trabajo*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

- CE (2002). *Responsabilidade Social das empresas: um contributo das empresas para o desenvolvimento sustentável*. Luxemburgo: Comissão Europeia.
- CE (2007). *Melhorar a qualidade e a produtividade do trabalho: uma nova estratégia comunitária de saúde e segurança no trabalho (2007-2012)*. Luxemburgo: Comissão Europeia.
- Cerdeira, M. Conceição (2007). "Flexicurity: Core Features of Portuguese Debate", *Enterprise and Work Innovation Studies*, 2007, 3, (3), 35-54
- Chaves e Castro, Manuel de Oliveira (1910), *A Organização e competência dos tribunais da justiça portuguesa*. Coimbra: F. França Amado. Dias et al., 2008
- Chiappori, Pierre-Andre (1997). "Introducing Household Production in Collective Models of Labor Supply", *Journal of Political Economy*, 195 (1), 191-209.
- Comissão do Livro Branco (2001). *Livro Branco dos Serviços de prevenção das Empresas*. Lisboa: IDICT.
- Concha-Barrientos, Marisol *et al.*, (2005). "The global burden due to occupational injuries", *American Journal of Industrial Medicine*, 48, 470-481.
- de Greene, KB. (1986). "Systems theory, macroergonomics and the design of adaptative organizations", in Brown Jr. e Hendrick, H. (ed), *Human factors in organization design and management II*. North-Holand: Elsevier Science.
- Denis, Hélène (1998). *Comprendre et gérer les risques sociotechnologiques majeurs*. Montréal: Éditions de l'École Polytechnique de Montréal.
- Dewey, John (1991) [1927]. *The public and its problems*. Athens: Swallow Press.
- Dias, Álvaro (2001). *Dano Corporal. Quadro epistemológico e aspectos ressarcitórios*. Coimbra: Almedina.
- Dias, João *et al.* (2007) (coord.). *Salários e condições de trabalho em Portugal*. Cadernos de Emprego e Relações de Trabalho, 6. Lisboa: MTSS/DGERT.
- Dias, João Paulo (2005). "O Ministério Público e o acesso ao direito e à justiça: entre a pressão e a transformação" in *Revista do Ministério Público*. Nº 101. Lisboa, 95-112.
- Dias, João Paulo (2007). "O acesso ao direito e à justiça laboral: que papel para o Ministério Público?", *Oficina do CES*, 269.
- Douglas, Mary (1985). *Risk acceptability according to the social sciences*. New York: Russell Sage Foundation
- Douglas, Mary (1992). *Risk and Blame: essays in cultural theory*. Londres: Routledge.
- Douglas, Mary (1993). *Risk as a Forensic Resource*. Michigan: University of Michigan Press;
- Ericson, Richard V. e Haggerty, Kevin D. (1997). *Policing the risk society*. Toronto: University of Toronto Press. Inc.
- Evans, David Marshall (1997). "Access to justice", in HHJ I.B. Campbell (ed.) *Civil Justice Reform*, *The Liverpool Law Review*, Vol. XIX (1).
- Ewald, François (1986). *Le État Providence*. Paris: Bernard Gasset

- Ewald, François (1991). "Insurance and Risk" em Graham Burchell, Colin Gordon e Peter Miller (eds) *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*. Chicago: University of Chicago Press.
- Ewald, François (1996). *Historie de l'Etat providence: les origines de la solidarité*. Paris: Editions Grasset et Fasquelle.
- Faget, Jacques (1995). "L'accès au droit: logiques de marché et enjeux sociaux", in *Droit et Société*, n. ° 30/31.
- Featherstone M. (1990). "Global Culture, Nationalism, globalization and modernity", *Theory, Culture & Society*. London: Sage.
- Fernandes, Monteiro António (2002). "Competitividade, cidadania e direito do trabalho", *Um Rumo para as Leis Laborais*. Coimbra: Almedina.
- Fernando, Rui do Carmo (2004). "A autonomia do Ministério Público e o exercício da acção penal", *Revista do Centro de Estudos Judiciário*, 1, 103-124.
- Ferreira, António Casimiro (1998). "Da participação do Estado e da Sociedade Civil na resolução dos conflitos de trabalho", in AAVV, *Debate sobre a Administração e Justiça do Trabalho*. Lisboa: Conselho Económico e Social;
- Ferreira, António Casimiro (2001). Para uma concepção decente e democrática do trabalho e dos seus direitos: (Re) pensar o direito das relações laborais. In B. S. Santos (Org.), *Globalização, Fatalidade ou Utopia?* Porto: Edições Afrontamento, 255-288.
- Ferreira, António Casimiro (2003). *Trabalho Procura Justiça: a resolução de conflitos laborais na sociedade portuguesa*. Dissertação de doutoramento. Coimbra: FEUC.
- Ferreira, António Casimiro (2005a). *Trabalho Procura Justiça: os tribunais de Trabalho na sociedade portuguesa*. Coimbra: Almedina.
- Ferreira, António Casimiro (2005b). *Acesso ao Direito e Mobilização dos Tribunais de Trabalho: o caso da discriminação entre mulheres e homens*. Lisboa: Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego.
- Ferreira, António Casimiro (2009). *Da sociedade precária à sociedade digna: Balanço da evolução social em Portugal 2003-2008*. Relatório Preliminar. Coimbra: CES.
- Ferreira, António Casimiro et al. (1998). *Justiça Laboral*. Relatório de Investigação. Observatório Permanente da Justiça Portuguesa. Coimbra: Centro de Estudos Sociais.
- Ferreira, António Casimiro et al., (2002). *Justiça Laboral: Análise das recentes dinâmicas processuais*. Coimbra: CES/OPJ.
- Ferreira, António Casimiro et al., (2007). *A Acção do Ministério Público no Acesso dos Cidadãos ao Direito e à Justiça, nos Conflitos de Família e do Trabalho: Um Estudo de caso nos Tribunais de Coimbra*. Coimbra: CES.
- Ferrera, M. & Hemerijck, A. (2003). "Recalibrating Europe's Welfare Regimes", em J. Zeitlin & D.M. Trubek (eds.) *Governing Work and Welfare in the New Economy: European and American Experiments*. Oxford: Oxford University Press.

- Frade, Catarina (2007). *A regulação do sobreendividamento*. Dissertação de Doutoramento. Coimbra: Faculdade de Economia.
- Frade, Catarina e Marques, Maria M.L. (2004). "Risco e segurança alimentar: da (in)segurança da escassez à (in)segurança da abundância", *Revista de Direito Público da Economia*, 7, 73-96.
- Furedi, Frank (1998). *Culture of fear: risk-taking and the morality of low expectation*. Londres: Cassell.
- Giddens, Anthony (1990). *As Consequências da Modernidade*. Oeiras, Celta.
- Giddens, Anthony (1997). "A vida em sociedade pós-industrial", em Beck, U., Giddens, A., Lash, S. *A modernidade reflexiva*. Oeiras: Celta Editora.
- Giddens, Anthony (1998). "Risk Society: the context of British politics, in Franklin Jane (org.), *The politics of risk society*. Cambridge: Polity Press, 23-34.
- Giddens, Anthony (2000). *O mundo na era da globalização*. Lisboa: Editorial Presença.
- Goetschy, Janine (2003). "The European Employment Strategy and the Open Method of Coordination: lessons and perspectives", *European review of Labour and Research*, v. 9, n. 2.
- Gomez, Carlos M. e Thedim-Costa, Sónia (1999). "Precarização do trabalho e desprotecção social: desafios para a saúde colectiva", *Ciência e Saúde Colectiva*, 4(2):411-421.
- Gorz, A. (1980). *Adeus ao Proletariado*. Rio de Janeiro: Forense.
- Graça, Luís (1999). *Enquadramento histórico da produção legislativa no domínio da Segurança, Higiene e Saúde no Trabalho (SH&ST)*. Lisboa: Universidade Nova de Lisboa, Escola Nacional de Saúde Pública.
- Greider, William (1997). *One World, Ready or not: The many logic of Global Capitalism*. New York: Simon and Schuster;
- Gross, James A. (2003) (ed.). *Workers' Rights as Human Rights*. New York: Cornell University Press.
- Gueland, F. et al., (1975). *Pour une analyse des conditions de travail ouvrier dans l'entreprise*. Paris: A. Colin.
- Hespanha, Pedro (2001). "Mal-estar e risco social num mundo globalizado: novos problemas e novos desafios para a teoria social", em Boaventura de Sousa Santos (org.), *Globalização, fatalidade ou Utopia?* Porto. Afrontamento.
- Hespanha, Pedro et al. (2005). *Enfrentar a vulnerabilidade social. A família e as políticas em passo certo?* Coimbra: CES.
- Hood, Christopher et al. (2001). *The government of risk: Understanding risk regulation regimes*. Oxford: Oxford University Press.
- Hutter, Bridget (2001). *Regulation and risk. Occupational health and safety on the railways*. Oxford: Oxford University Press.

- Jacinto, C. et al. (2007). *Causas e circunstâncias dos acidentes de trabalho em Portugal*. Lisboa: MTSS/GEP.
- Jackson, B. S. (1995). *Making Sense in Law. Linguistic, Psychological and Semiotic Perspectives*. Liverpool: Deborah Charles Publications.
- Júnior, E. Santos (2003). *Da responsabilidade civil de terceiro por lesão do direito de crédito*. Coimbra: Almedina.
- Kóvacs, Ilona (1992). "Evolução recente e perspectivas do estudo e da melhoria das condições de trabalho", *Organizações e Trabalho*, 7/8, 135-149.
- Kovács, Ilona (1998), "Trabajo, cualificaciones y aprendizaje a lo largo de la vida" *Sociología del Trabajo*, Madrid, nº 34, Otoño 1998. pp.3-25.
- Kóvacs, Ilona (1999). "Qualificação, formação e empregabilidade". *Sociedade e Trabalho*, 4, 7-17.
- Kovács, I. e Castillo, J. J. (1998). *Novos Modelos de Produção, Trabalho e Pessoas*. Oeiras: Celta Editora.
- Krimsky, Sheldon (1992). "The role of theory in risk studies", in Krimsky, Sheldon e Golding, Dominic (orgs) *Social theories of risk*. Westport: Praeger, 3-22.
- Kritzer, Herbert et al., (1996). *Courts, Law, and Politics in Comparative Perspective*. Yale: Yale University Press,
- Kurz, R. (1992). *O colapso da Modernização (da derrocada do socialismo de caserna à crise da economia mundial)*. São Paulo: Paz e Terra.
- La Mendola, Salvatore (2005). "O sentido do risco", *Tempo Social*, 17(2), 59-91.
- Lash, Scott e Urry, John (1991). *The End of Organized Capitalism*. Cambridge: Polity Pres
- Leal Amado, João (2009). *Contrato de Trabalho à luz do novo Código de Trabalho*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Leiss, W e Hudrey, S E. (2005). "On the Proof and probability: introduction to 'Law and Risk', Law Commission of Canada, *Law and Risk*. Toronto: UBC Press.
- Leite, Jorge (1995). "Sindicalismo e Direitos Fundamentais", *Vértice*, 68.
- Lima, Teresa Maneca (2004). "Trabalho decente, seguro e sem riscos: uma questão de direitos", *Revista Manifesto: Justiça: Olhares sobre a cegueira*, n.º 7, 33-41.
- Lima, Teresa M. et al., (2008). "O Ministério Público em Portugal", in Dias, João e Azevedo, Rodrigo (coord.), *O Papel do Ministério Público: Estudo comparado dos países latino-americanos*. Coimbra: Almedina.
- Luban, David (1988). *Lawyers and Justice: An Ethical Study*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Luca, Alessandra de (2007). *L'accesso alla giustizia in Inghilterra fra stato e mercato*. Turim: G. Giappichelli Editore.

- Luhmann, Niklas (1993). *Risk: a sociological theory*. Berlim: De Gruyter.
- Luna, Manuel *et al.*, (2003). *Acoso Psicológico en el trabajo (Mobbing)*. Madrid: Unión Sindical de Madrid.
- Lupton, Deborah (1999). *Risk and Sociocultural Theory: new directions and perspectives*. Cambridge: University Press.
- Marques, Maria Manuel Leitão *et al.* (1999). "The Portuguese system of civil procedure" in Zuckerman, A. A. S.. *Civil Justice in Crisis: comparative perspectives of civil justice*. Oxford: Oxford University Press, 413-441.
- Marx, Karl (1985). *O Capital: Crítica da economia política*, vol.1. São Paulo: Nova Cultural.
- Méda, Dominique (1999). *O trabalho, um valor em vias de extinção*, Editora Fim de século.
- Méda, Dominique (2001). "Centralité du travail, plein emploi de qualité et développement humain. *Cités*, 4 (8), 21-33.
- Montmollin, Maurice (1981). *Le Taylorisme a visage humain*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Moreira, Vital (1997). *Auto-regulação profissional e administração pública*. Coimbra: Almedina.
- Mozzicafredo, Juan Pedro (1994). "O Estado-Providência em transição", *Sociologia, Problemas e Práticas*, 16, 11-40.
- Müller, Friedrich (1994). "Interpretação e concepções dos direitos do homem", Comunicação apresentada na Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil. Brasília: Anais/OBA.
- Neto, Abílio (2005). *Código do Trabalho e Legislação Complementar – Anotados*. Lisboa: Ediforum – Edições Jurídicas, Lda.
- Nunes, João Arriscado (2003). "The uncertain and the unruly: complexity and singularity in biomedicine and public health, *Oficina do CES*, 184.
- Offe, Claus (1989). *Capitalismo desorganizado: transformações contemporâneas do trabalho e da política*. São Paulo: Brasiliense.
- OIT (2005). *Introductory Report: Decent Work – Safe Work*. Geneva: ILO.
- OIT (2008). *World of Work Report 2008: incomes inequalities in the age of financial globalization*. Geneva: International Institute for Labour Studies.
- OIT (2009). *Occupational safety and health in times of crisis*. Geneva: International Institute for Labour Studies.
- Pacheco, Mago Graciano (2007). *O Assédio Moral no trabalho: o elo mais fraco*. Coimbra: Almedina.
- Paoli, P. (1997). *Second European Survey on Working Condition, 1996*. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.

- Parent-Thirion, A. *et al.*, (2007). *Fourth European Working Conditions Survey*. Luxemburg: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Paterson, Alan e Goriely, Tamara (eds.) (1996). *Resourcing Civil Justice*. Oxford: Oxford University Press.
- Pedroso, João *et al.*, (2002). *O acesso ao direito e à justiça: um direito fundamental em questão*. Relatório do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa. Coimbra: Centro de Estudos Sociais.
- Pedroso, João *et al.*, (2003). *Por caminhos da(s) reforma(s) da justiça*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Peña-Casas Ramón e Latta Mia (2004). *Working poor in the European Union*. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities
- Peretti-Watel, Patrick (2001). *La société du risqué*. Paris: La Découverte.
- Peterson, Alan e Lupton, Deborah (1996). *The New Public Health: Health and Self in the Age of Risk*. London: Sage Publications Ltd.
- Piotet, Françoise e Mabile, Jacques (1991). *Condiciones de Trabajo, instrucciones de uso*. Madrid: INSHT.
- PNUD (1999). *Relatório Mundial sobre o desenvolvimento humano*. ONU: PNUD.
- Pochmann, Márcio (1999). *O Trabalho sob jogo cruzado*. São Paulo: Contexto
- Rato, João (1998). “O desempenho pela via Judiciária: organização e funcionamento da Justiça do Trabalho”, *Debate sobre a Administração e Justiça do Trabalho*. Série Estudos e Documentos. Lisboa: Conselho Económico e Social.
- Rato, João (2002). “O Ministério Público e a Jurisdição Laboral”, *Actas do VI Congresso do Ministério Público*.
- Rebelo, Glória (2004). “Flexibilidade e diversidade laboral em Portugal”, *Working Paper, 2006/50*. Dinâmia: Centro de Estudos sobre a Mudança Socioeconómica.
- Reis, Viriato (2009). *Acidentes de Trabalho*. Coimbra: Almedina.
- Ribeiro, Maria Thereza R. (2006). “Itinerário da construção do risco e segurança na sociedade brasileira”, *Sociedade e Estado*, 21(3), 725-751.
- Ridley, John e Channing, John (2003). *Safety at work*, 6.^a edição. Oxford: Elsevier’s Science and Techonoly Rights Department.
- Rifkin, J. & Heilbroner, R.L. (1995). *The end of Work: the decline of the global force and the dawn of the post-market era*. New York.
- Rodrigues, Cunha, (1999a). *Lugares do direito*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Rodrigues, Cunha (1999b). *Comunicar e julgar*. Coimbra: Minerva.
- Rodrigues, Cunha (1999c). *Em nome do povo*. Coimbra: Coimbra Editora.

- Rohrmann, Bernd e Renn, Ortwin (2000). "Risk perception research. An introduction", in Renn, O. e Rohrmann, B. (orgs.), *Cross-cultural risk perception. A survey of empirical studies*. Dordrecht: Kluwer.
- Rosanvallon, Pierre (1995). *La nouvelle question sociale: repenser l'Etat-providence*. Paris: Editions du Seuil.
- Ross, Andrew. (1996) (org.). *Science Wars*. Durhan: Duke University Press.
- Rouxinol, Milena Silva (2008). *A obrigação de Segurança e saúde do empregador*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Roxo, Manuel (2003). *Segurança e Saúde. Avaliação e Controlo de Riscos*. Coimbra: Almedina.
- Santana, V. S. et al., (2006). Occupational accidents: social insurance costs and work days lost. *Rev. Saúde Pública*, 40(6).
- Santos, Boaventura de Sousa (1985). "Estado e sociedade na semiperiferia do sistema mundial: o caso português". *Análise Social*, 87/88/89, 869-901.
- Santos, Boaventura de Sousa (1993). "O Estado, as relações salariais e o Bem-estar na semiperiferia: o Caso Português", Santos, B. S., *Portugal: Um Retracto Singular*. Porto: Afrontamento.
- Santos, Boaventura de Sousa (1994). *Pela mão de Alice: O social e o político na pós-modernidade*. Porto: Edições Afrontamento.
- Santos, Boaventura de Sousa (1995). *Towards a new common sense: law, science and politics in the paradigmatic transition*. New York: Routledge.
- Santos, Boaventura de Sousa (2000). *A crítica da razão indolente*. Porto: Afrontamento.
- Santos, Boaventura de Sousa (2002). "Direito e democracia: A reforma global da justiça", em *idem*, *A Teia Global – movimentos sociais e instituições*. Porto: Afrontamento.
- Santos, Boaventura de Sousa et al., (1996). *Os tribunais nas sociedades contemporâneas. O caso português*. Porto: Edições Afrontamento.
- Scamardella, Francesca (2008). "Reflexive law behind the globalization: a new perspective", *Sortuz, Oñati Journal of Emergent Socio-Legal Studies*, 2(1), 21-38.
- Schnapper, Dominique (1998). *La relation à l'autre. Au coeuf de la pensée sociologique*. Paris: Cerf.
- Senett, Richard (2000). *A corrosão do Carácter – as consequências pessoais do trabalho no novo capitalismo*. Lisboa: Terramar.
- Shannon, Harry S. et al., (2001). "Creating safer and healthier workplaces: role of organizational factors and job characteristics", *American Journal of Industrial Medicine*, 40: 319-334.
- Silva, Leonardo Mello (2004). *Trabalho em grupo e sociabilidade privada*. São Paulo: UPS, Editora 34.
- Silva, Manuel Carvalho da (2007). *Trabalho e Sindicalismo em tempo de globalização – Reflexões e Propostas*. Lisboa: Círculo de Leitores/Temas e Debates.

- Sousa, Lourival de Jesus Serejo (2005). "A Clareza da Linguagem Judicial como Efectivação do Acesso à Justiça", retirado de http://www.amb.com.br/porta1/juridiques/2lugar_magistrado.doc.
- Standing, G. (1999). *Global Labour Flexibility: Seeking Distributive Justice*. London: Macmillan.
- Supiot, Alain (1999). *Au Delà de l'Emploi. Transformations du Travail et devenir du Travail en Europe*. Paris: Flammarion.
- Sznelwar, L.e Massetti,M. (2000). "Sofrimento no trabalho: uma leitura a partir de grupos de expressão", em Znelwar, L. I., e Zidan, L. N. (Org.). *Trabalho Humano com Sistemas informatizados no Sector de Serviços*. São Paulo: Editora Pléide.
- Takala, J. et al. (2005), Global estimates of occupational accidents. *Safety Science*. www.sciencedirect.com (consultado na Internet em 08 de Março de 2009).
- Taylor-Gooby, Peter (2004). "New risks and social change", in Taylor-Gooby, Peter (org.), *New risks, new welfare. The transformations of the European Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, 1-28.
- Titmuss, Richar (1958). *Essays on Welfare state*. London: Allen and Unwin.
- van de Kerchove, Michel e Ost, François (2002). *De la pyramide au réseau? Pour une théorie dialectique du droit*. Bruxelles: Facultés universitaires Saint-Louis.
- Varela, João Antunes (2000). *Das obrigações em geral*. Coimbra: Almedina.
- Vasconcelos, Guilherme de (1964). "O processo especial de acidentes de trabalho e doenças profissionais", *Curso de Direito Processual do Trabalho*. Lisboa.
- Vilela, R. A. et al. (2004). "Culpa da vítima: um modelo para perpetuar a impunidade nos acidentes do trabalho", *Cad. Saúde Pública*, 20 (2): 570-579.
- Volovitch, Marie-Christine (1982). "As organizações católicas perante o movimento operário em Portugal (1900-12). *Análise Social*, XVIII (72-73-74), 1197-1210.
- Von Ricchthofen, Wolfgang (2006). *Inspecção do Trabalho – um guia para a Profissão*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Wallerstein, Immanuel (2001). *Capitalismo histórico e civilização capitalista*. Rio de Janeiro: Contraponto.
- Wooding, John e Levenstein, Charles (1999). *The point of production. Work environment in advanced industrial societies*. New York: The Guilford Press.
- Woodiwiss Anthony (2003). *Making Human Rights Work Globally*. London: Cavendish.
- World Commission on the Social Dimension of Globalisation (2004). *A fair globalisation: creating opportunities for all*. Geneva: ILO.

QUADRO 1: MOVIMENTO PROCESSUAL NOS TRIBUNAIS JUDICIAIS (1992-2004)

	PENDENTES 1 JANEIRO	N.I	ENTRADOS	N.I	FOUNDOS	N.I
1992	566 961	100,0	823 441	100,0	721 729	100,0
1993	668 446	117,9	887 368	107,8	792 612	109,8
1994	731 468	109,4	889 284	100,2	961 427	121,3
1995	645 946	88,3	636 975	71,6	523 324	54,4
1996	757 432	117,3	672 701	105,6	545 064	104,2
1997	892 174	117,8	754 557	112,2	583 579	107,1
1998	1 062 355	119,1	731 057	96,9	619 529	106,2
1999	1 164 938	109,7	735 931	100,7	702 938	113,5
2000	1 187 742	102,0	727 952	98,9	698 168	99,3
2001	1 209 373	101,8	716 272	98,4	652 014	93,4
2002	1 250 236	103,4	738 882	103,2	657 889	100,9
2003	1 328 420	106,3	802 202	108,6	700 191	106,4
2004	1 424 711	107,2	780 175	97,3	662 551	94,6

FONTE: DGPJ

QUADRO 2: PROCESSOS DE TRABALHO NOS TRIBUNAIS JUDICIAIS (1992-2004)

	PENDENTES 1 JANEIRO	N.I	ENTRADOS	N.I	FOUNDOS	N.I
1992	39913	100,0	50568	100,0	47618	100,0
1993	42885	107,4	60455	119,6	54250	113,9
1994	46757	109,0	56903	94,1	62340	114,9
1995	39966	85,5	56776	99,8	50317	80,7
1996	46350	116,0	59550	104,9	54482	108,3
1997	51344	110,8	60264	101,2	57582	105,7
1998	53683	104,6	61086	101,4	58190	101,1
1999	55330	103,1	58511	95,8	62868	108,0
2000	50373	91,0	68296	116,7	65134	103,6
2001	52765	104,7	67316	98,6	67913	104,3
2002	51621	97,8	72806	108,2	69796	102,8
2003	53986	104,6	88493	121,5	82238	117,8
2004	60044	111,2	75306	85,1	69507	84,5

FONTE: DGPJ